

Die EU auf dem Weg in eine "Transferunion"? Ein Beitrag zur Entdramatisierung

Becker, Peter

Veröffentlichungsversion / Published Version
Forschungsbericht / research report

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:
Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP)

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Becker, P. (2018). *Die EU auf dem Weg in eine "Transferunion"? Ein Beitrag zur Entdramatisierung*. (SWP-Studie, 8/2018). Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik -SWP- Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit.
<https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-58084-7>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

SWP-Studie

Peter Becker

Die EU auf dem Weg in eine »Transferunion«?

Ein Beitrag zur Entdramatisierung



Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für
Internationale Politik und Sicherheit

SWP-Studie 8
Juni 2018

In der Europäischen Union und der Eurozone wird hitzig über die Notwendigkeit zusätzlicher Transfers und das Zerrbild einer »Transferunion« gestritten. Angesichts der Kontroversen erscheint es dringlicher denn je, Vor- und Nachteile sowie Formen und Optionen von Transfers darzulegen und damit die Diskussion zu versachlichen. Eine rationale Gesamtbewertung muss über die reinen Finanztransfers hinaus auch die weiterreichenden Vorteile einer geeinten Union und einer stabilen Währungsunion einbeziehen.

Die EU verfügt bereits über verschiedene Transferinstrumente innerhalb und außerhalb ihres Budgets. Aber weder die vorhandenen noch die diskutierten weiteren Mechanismen rechtfertigen die These, Europa befinde sich auf dem Weg in eine Transferunion.

Dennoch setzen die erreichte Integrationstiefe und die erforderliche weitere Vertiefung Anreize für neue Arten von Transfers. Es wird unumgänglich sein, das Budget der EU aufzustocken und neue Transfermechanismen einzuführen, um den Anforderungen an eine stetig enger zusammenwachsende und interdependente EU mit einem Binnenmarkt und einer gemeinsamen Währung zu genügen. Dabei muss die Balance zwischen Solidarleistungen und mitgliedstaatlicher Eigenverantwortlichkeit gewahrt werden.

Drei Prinzipien sollten beachtet werden. Erstens müssen klare Grenzen gezogen werden, was Umfang, Dauer und Funktion von Finanztransfers als Form europäischer Solidarität betrifft. Zweitens müssen Transfers an das Prinzip der Konditionalität geknüpft werden, also der Belohnung von Regelkonformität und der Sanktionierung von Regelverstößen. Drittens wird eine Ultima-Ratio-Begrenzung für zusätzliche Transfers unabdingbar sein. Zu denken ist hier an eine Staateninsolvenz und ein geordnetes Verfahren der Schuldenrestrukturierung innerhalb der Eurozone.

SWP-Studie

Peter Becker

Die EU auf dem Weg in eine »Transferunion«?

Ein Beitrag zur Entdramatisierung

Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für
Internationale Politik und Sicherheit

SWP-Studie 8
Juni 2018

Alle Rechte vorbehalten.

Abdruck oder vergleichbare
Verwendung von Arbeiten
der Stiftung Wissenschaft
und Politik ist auch in Aus-
zügen nur mit vorheriger
schriftlicher Genehmigung
gestattet.

SWP-Studien unterliegen
einem Begutachtungsverfah-
ren durch Fachkolleginnen
und -kollegen und durch die
Institutsleitung (*peer review*).
Sie geben die Auffassung der
Autoren und Autorinnen
wieder.

© Stiftung Wissenschaft und
Politik, Berlin, 2018

SWP

Stiftung Wissenschaft und
Politik
Deutsches Institut für
Internationale Politik und
Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3–4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-200
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6372

Inhalt

5	Problemstellung und Empfehlungen
7	Finanzausgleich und Transfers: Welche, warum und in welcher Form?
8	Transfers und Finanzausgleich: Formen und Vorbedingungen
11	Transfers, Transferunion, Finanzausgleich?
12	Möglichkeiten und Formen eines Finanzausgleichs in der EU
15	Finanztransfers in der EU
15	Das EU-Budget und seine Transferinstrumente
18	Transfermechanismen und Finanzinstrumente außerhalb des Haushalts
21	Neue Transfermechanismen in der Eurozone
21	Drei Modelle zur Stabilisierung der Eurozone
24	Anforderungen an einen zusätzlichen Stabilisierungsmechanismus in der Eurozone
28	Prinzipien und Voraussetzungen für zusätzliche europäische Transfers
29	Das Prinzip begrenzter Solidarität
30	Das Konzept der Konditionalität
32	Einführung einer Ultima-Ratio-Grenze
33	Schlussfolgerungen
33	Abkürzungsverzeichnis

*Dr. Peter Becker ist Wissenschaftler in der
Forschungsgruppe EU/Europa*

Die EU auf dem Weg in eine »Transferunion«? Ein Beitrag zur Entdramatisierung

Seit der tiefen Krise der Europäischen Union und vor allem der Eurozone wird erneut über die Notwendigkeit zusätzlicher Transfers in der EU und über das Zerrbild einer »europäischen Transferunion« gestritten. Bereits zu den Hochzeiten der Krise in der Eurozone während der Jahre 2011 bis 2013 war diese Vorstellung ein immer wiederkehrendes Thema in den Kommentarspalten deutscher Zeitungen und in politischen Talkshows.

Der Begriff Transferunion ist negativ konnotiert, wird er doch gemeinhin als unbegrenzte und dauerhafte Umverteilung öffentlicher Gelder zwischen den Mitgliedstaaten der EU verstanden, als eine Art europäischer Finanzausgleich. In der öffentlichen Debatte wird kaum zwischen Formen, Funktionen und Grundlagen von Transferzahlungen unterschieden oder darüber diskutiert, wie begründet und zweckmäßig sie sind. Zum einen sind sie nicht per se sinnlos oder schlecht und daher auch nicht umstandslos abzulehnen. Zum anderen gibt es schon lange Instrumente und Mechanismen, mit denen Geld innerhalb der EU umverteilt wird. Die Debatte über eine europäische Transferunion sollte deshalb weniger über das »Ob« geführt werden, sondern vielmehr über das »Wie viel« und das »Wie und in welcher Form«. Gerade angesichts der hitzigen Kontroversen über das Thema erscheint es dringlicher denn je, Vor- und Nachteile sowie Formen und Optionen von Transfers in der Europäischen Union darzulegen und damit die Diskussion wenn möglich zu versachlichen. Dazu dienen fünf Leitfragen:

1. Was wird mit dem Begriff einer Transferunion verbunden?
2. Sind Finanztransfers in der EU gleichzusetzen mit Instrumenten eines europäischen Finanzausgleichs und bilden zusätzliche europäische Transfers Schritte zur Etablierung eines europäischen Finanzausgleichssystems?
3. Zu welchem Zweck und bis zu welchem Grad sind Transfers sinnvoll und erforderlich?
4. Über welche Transferleistungen und Mechanismen verfügt die EU bereits und in welchem Umfang werden Transfers vorgenommen?

5. Welche zusätzlichen Transfermechanismen werden diskutiert und welchem Zweck sollen sie dienen?

In der Diskussion sollte zuerst zwischen dauerhaften und begrenzten sowie zwischen bedingungslosen und konditionierten Transfers unterschieden werden. Die Bewertungsmaßstäbe für solche Transferleistungen innerhalb des politischen Systems der Europäischen Union wären Finanzierungsgerechtigkeit und Eigenverantwortlichkeit der Mitgliedstaaten sowie Volumen und Dauer der Transfers, die erforderlich wären, um einen angemessenen Ausgleich bei der Finanzierung der europäischen Aufgaben in den Mitgliedstaaten sicherzustellen.

Festzuhalten ist, dass Transferzahlungen in der EU keinesfalls zwangsläufig den Weg in ein europäisches Finanzausgleichssystem ebnen. Hierfür fehlen die fundamentalen politischen, rechtlichen, sozialen und ökonomischen Voraussetzungen. Für unbefristete, allenfalls mäßig an Bedingungen geknüpfte Transfers mangelt es in der Eurozone ebenso wie in der EU-27 an der notwendigen Homogenität und gemeinsamen Identität. Wahrscheinlich wäre der Finanzbedarf für dauerhafte Transfers innerhalb der Eurozone ohnehin aus ökonomischen und politischen Gründen nicht zu decken. Die Vorstellung von nahezu unbegrenzter und unkontrollierter Umverteilung in der Europäischen Union ist unrealistisch und löst Ängste aus. Diese fördern die Tendenz, sich von notwendigen Reformschritten zu distanzieren oder gar den europäischen Integrationsprozess grundsätzlich abzulehnen. Bedingungslose Transfers in größerem Rahmen könnten so eher die aktuellen Desintegrationstendenzen verstärken, statt die EU sowie die Wirtschafts- und Währungsunion (WWU) zu stabilisieren.

Allerdings wird es unumgänglich sein, das Budget der EU aufzustocken sowie zusätzliche Finanzinstrumente und Transfermechanismen einzuführen. Der wichtigste Grund dafür ist die bislang erreichte Integrationsdichte, verbunden mit wachsender politischer und ökonomischer Verflechtung. Hier geht es aber keineswegs darum, einen europäischen Finanzausgleich zu schaffen oder eine Transferunion zu konstruieren. Vielmehr erzeugen neue Herausforderungen auch neue Finanzbedarfe. So gilt es, europäische öffentliche Güter zu stärken, wie den Schutz der gemeinsamen Außengrenze und den Ausbau der gemeinsamen Verteidigung, und Antworten auf Migration, Klimawandel oder Digitalisierung zu finden. Auch werden Transfermechanismen gefordert, um die bisher ungelösten strukturellen Probleme

innerhalb der Eurozone in den Griff zu bekommen. Diese zusätzlichen Mechanismen sind nötig, um den Anforderungen an eine stetig enger zusammenwachsende und interdependente Europäische Union mit einem gemeinsamen Binnenmarkt und einer gemeinsamen Währung zu genügen. Doch auch wenn es gute politische und ökonomische Gründe für zusätzliche Transfers gibt, wird darauf zu achten sein, die Balance zwischen Solidarleistungen und mitgliedstaatlicher Eigenverantwortlichkeit zu wahren. Die Geber der Finanztransfers dürfen nicht überfordert werden.

Hierfür können einige Prinzipien hilfreich sein, um die geforderte Balance zwischen Eigenverantwortung und Solidaritätsanspruch auszutarieren. So muss klar sein, dass europäische Solidarität, auch in Form von Finanztransfers, ihre Grenzen hat, und zwar in Umfang, Dauer und Funktion. Wo diese Grenzen genau liegen, muss vorab ausgehandelt werden. Einen Bezugspunkt dafür liefert das Prinzip der Konditionalität, also der Belohnung von Regelkonformität oder Sanktionierung von Regelverstößen. Auch wird eine Ultima-Ratio-Begrenzung notwendig werden, nämlich in Form einer Staateninsolvenz beziehungsweise eines geordneten Verfahrens der Schuldenrestrukturierung innerhalb der Eurozone.

Eine Gesamtbewertung von Finanztransfers wird über die Zusammenstellung der reinen Finanzströme hinausgehen müssen. Neben den materiellen und quantifizierbaren werden auch immaterielle und kaum quantifizierbare Faktoren einzubeziehen sein. Für eine umfassende und rationale politische Abwägung sollten die Situationen und Überlegungen der Partner in der EU berücksichtigt werden, denn deren Kosten-Nutzen-Kalküle beeinflussen sich gegenseitig und relativieren einander.

Finanzausgleich und Transfers: Welche, warum und in welcher Form?

Mit dem Begriff Transferunion wird ein Bild von der Zukunft der Europäischen Union gezeichnet, in der einige wirtschaftlich erfolgreiche Mitgliedstaaten im Norden Europas auf Dauer immense Summen an viele reformunwillige und ärmere Mitgliedstaaten im Süden zahlen, dass also »der Norden den Süden wird aushalten müssen«.¹ Die Währungsunion sei im Scheitern begriffen und habe ihre beste Zeit schon hinter sich.² Sie entwickle sich immer stärker zu einer Transferunion,³ die von einigen Mitgliedern als »Selbstbedienungsladen« interpretiert werde.⁴ Vor allem die Vorschläge des französischen Präsidenten Emmanuel Macron zur Reform der Eurozone haben diese Debatte angefacht.⁵ Macron propagiert ein gesondertes Budget der Eurozone, verwaltet von einem europäischen Finanzminister, der wiederum von einer eigenen parlamentarischen Kammer kontrolliert werden soll – es ist die Rede von einer

»Transferunion à la Macron«.⁶ Auf der anderen Seite wurden aber auch eine »ehrliche Transferunion« und ein europäisches Finanzausgleichssystem als einziger Lösungsweg für die EU und die Eurozone angepriesen.⁷

Diese immer wiederkehrende Debatte ist seit einigen Jahrzehnten Bestandteil des Diskurses der deutschen Europapolitik und umfasst zwei miteinander verwobene Argumentationsstränge. Zum einen wurde bereits im Zuge der ersten Überlegungen und Pläne für eine europäische Währungsunion über Notwendigkeit und Sinn zusätzlicher Transferzahlungen diskutiert. Besonders intensiv war diese Debatte während der Verhandlungen über den Vertrag von Maastricht und die Vereinbarung über einen Stufenplan hin zu einer WWU in den 1990er Jahren.⁸ Zum anderen wird schon seit den 1970er Jahren kritisiert, die deutschen Nettozahlungen und damit verbundenen Transfers über das EU-Budget seien zu hoch. Häufig wird beklagt, Deutschlands sei »Zahlmeister« oder »Melkkuh« der EU.⁹

1 Hans-Werner Sinn, »Brexite, Deutschland und die Zukunft der EU«, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 23.2.2018.

2 Siehe Clemens Fuest, »Das Euro-Junktim«, in: *Handelsblatt*, 7.2.2018; Jürgen Stark, »Europa zuerst!«, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 18.1.2018; Hans-Werner Sinn, »Die historische Chance«, in: *Handelsblatt*, 1.2.2018.

3 Siehe z.B. Oliver Höing, »Weder Stabilitäts- noch Transferunion: der Europäische Stabilitätsmechanismus in einer reformierten Währungszone«, in: *Integration*, 39 (2016) 1, S. 15–29.

4 Jörg König, *Von der Währungs- zur Transferunion*, Berlin: Stiftung Marktwirtschaft, Januar 2016 (Argumente zu Marktwirtschaft und Politik, Nr. 132), S. 3.

5 Lüder Gerken, »Warum ein EU-Haushalt hoch problematisch wäre«, in: *Hamburger Abendblatt*, 17.8.2017; »Luxemburg für Transferunion«, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 22.11.2017.

6 Malte Fischer, »Eine Transferunion à la Macron«, in: *Wirtschaftswoche*, 8.9.2017.

7 Christian von Bechtolsheim, »Europas Vorbild muss der Länderfinanzausgleich sein«, in: *Süddeutsche Zeitung*, 13.10.2011.

8 Siehe Ingo P. Thomas, *Ein Finanzausgleich für die Europäische Union? Eine allokalionstheoretische und fiskalföderalistische Analyse*, Tübingen 1997 (Kieler Studien, Bd. 285); Ulrich Häde, *Finanzausgleich. Die Verteilung der Aufgaben, Ausgaben und Einnahmen im Recht der Bundesrepublik Deutschland und der Europäischen Union*, Tübingen 1996; Clemens Fuest, *Eine Fiskalverfassung für die Europäische Union*, Köln 1995 (Untersuchungen zur Wirtschaftspolitik, Bd. 100).

9 Siehe Peter Becker, »Zwischen Zuchtmeister und Zahlmeister – Deutsche Europapolitik und die europäischen Finanzverhandlungen«, in: Katrin Böttger/Mathias Jopp (Hg.), *Handbuch zur deutschen Europapolitik*, Baden-Baden 2016,

Unklar ist, was unter einer Transferunion zu verstehen wäre.

Unklar bleibt allerdings, was man sich unter einer angeblich bevorstehenden Transferunion vorzustellen hätte. Schon seit geraumer Zeit werden Transferzahlungen nicht nur in der Europäischen Union und der Eurozone, sondern auch weltweit in Föderalstaaten geleistet. Sie sind ein allgemein anerkanntes wirtschafts- und fiskalpolitisches Instrument staatlicher Finanzverfassungen.

Form, Ausmaß und Funktion von Transfers sind in der Regel mit staatlichen Leistungen und Aufgaben verknüpft, die allen Staatsbürgern im gesamten Staatsgebiet zugute kommen sollen. Die Verteilung der finanziellen Ressourcen eines Staates hängt demzufolge auch von Aufteilung und Umfang staatlicher Leistungen und Aufgaben ab. Darüber hinaus folgen die Transfers einer ökonomischen Rationalität, sind Ausdruck gegenseitiger Solidarität und daher auch einer gemeinsamen Identität. Die Form eines Finanzausgleichs und der Umfang der Transferzahlungen können insofern zum »Gradmesser für Souveränität und Staatlichkeit«¹⁰ werden. Weltweit besteht eine große Vielfalt bundesstaatlicher Finanzausgleichssysteme. Sie haben sich aus spezifischen Ursprüngen nationaler Staatsbildung und Staatsorganisation und damit auch aus unterschiedlichen Finanzverfassungen entwickelt.

Die heute bestehenden Finanzausgleichssysteme sind also historisch gewachsen und deshalb von grundsätzlicheren politischen Entwicklungen beeinflusst und mit ihnen verbunden. Sie gehen nicht auf eine ideale Struktur zurück, die aus der Theorie des fiskalischen Föderalismus¹¹ abgeleitet und angepasst worden wäre, sondern haben ihre eigenen Lösungswege gefunden. Deswegen ist es äußerst schwierig, Lösungsansätze auf andere Systeme zu übertragen oder Elemente eines bestehenden in ein anderes oder neues System einzugliedern.

S. 217 – 230; Peter Becker, *Das Finanz- und Haushaltssystem der Europäischen Union. Grundlagen und Reformen aus deutscher Perspektive*, Wiesbaden 2014.

10 Häde, *Finanzausgleich* [wie Fn. 8], S. 9.

11 Siehe Richard A. Musgrave, *The Theory of Public Finance*, New York 1959; Wallace E. Oates, *Fiscal Federalism*, New York 1972.

Transfers und Finanzausgleich: Formen und Vorbedingungen

Zunächst müssen zwei Typen von Transfers auseinandergehalten werden. Vertikale Transfers werden von einer staatlichen Ebene an eine andere geleistet, also beispielsweise von der Zentralregierung an die Gliedstaaten oder von der Europäischen Union an einzelne Mitgliedstaaten. Horizontale Transfers bewegen sich auf derselben staatlichen Ebene, also etwa Ausgleichszahlungen zwischen Gliedstaaten beziehungsweise Mitgliedstaaten.¹² Grundsätzlich stehen sehr unterschiedliche Formen für vertikale Transferleistungen zur Verfügung, angefangen bei Ergänzungszuweisungen zur Aufstockung der gliedstaatlichen Finanzkraft über konditionierte Zuweisungen mit besonderen Verwendungs- und Zielvorgaben bis zu Sonderbedarfen in einem Gliedstaat. Möglich sind auch Mischfinanzierungen, die sich aus zentral- und gliedstaatlichen Haushaltsmitteln zusammensetzen, beispielsweise die innerdeutschen Gemeinschaftsaufgaben. Häufig wird eine direkte Verbindung zwischen finanziellen Transfers und dem Angebot einer staatlichen Leistung hergestellt, wie etwa bei den spezifischen Zuschüssen (*grants*) der bundesstaatlichen Ebene an die Bundesstaaten in den USA. Transferzahlungen können auch explizit an Bedingungen geknüpft sein, zum Beispiel an die Umsetzung von Strukturreformen, die Einschränkung von Leistungen des Staates, die Kürzung seiner Ausgaben oder die Erhöhung seiner Einnahmen. Nach deutschem Staatsrechtsverständnis besteht eine Verbindung zwischen der Staatlichkeit von Gliedstaaten in einer Union, die ihre Aufgaben erfüllen und öffentliche Leistungen anbieten müssen, und ihrer angemessenen Finanzausstattung, die unter anderem über Transfermechanismen gewährleistet wird.¹³

12 Darüber hinaus sind Zahlungen aus öffentlichen Haushalten von »parafiskalischen Transfers« zu unterscheiden, wie beispielsweise zwischen Sozialversicherungen oder zwischen Banken über einen gemeinsamen Einlagensicherungsfonds.

13 Das Bundesverfassungsgericht hat bereits 1986 in seiner Grundsatzentscheidung zur bundesstaatlichen Finanzverfassung festgestellt, dass das »Ziel dieser Verteilung ist, Bund und Länder finanziell in die Lage zu versetzen, die ihnen verfassungsrechtlich zukommenden Aufgaben auch wahrzunehmen«. Denn »[n]ur auf der Basis einer hinreichenden Finanzausstattung sind die Länder und ist der Bund in der Lage, die eigene Staatlichkeit zu entfalten«. Bundes-

Auch die Formen der Transfers und die Modi ihrer Auszahlung können stark voneinander abweichen. So können Finanzmittel direkt ausgezahlt oder Transfers indirekt geleistet werden, etwa in Form verzinsten Kredite oder durch Sicherheiten und Bürgschaften.

Finanzausgleichssysteme bedürfen einer rechtlichen Grundlage, können also auf juristisch untermauerte Ansprüche und Verpflichtungen im Rahmen einer Finanzverfassung zurückgreifen.¹⁴ Diese rechtliche Fixierung der Form sowie der Voraussetzungen, Regeln und Bedingungen von Transfers bietet damit auch eine Absicherung gegen übermäßige oder unzureichende Transfers sowie zu hohe Erwartungen und übertriebene Forderungen – unabhängig von tagespolitischer Aktualität oder machtpolitischer Durchsetzungsmacht einzelner Akteure.

Auch Funktionen und Ziele von Transfers können durchaus unterschiedlich sein oder zumindest einer Mischung verschiedener Motive folgen. Abgeleitet von der Theorie des fiskalischen Föderalismus werden meist die drei klassischen Ziele aufgeführt – Allokationsziele, Distributionsziele und Stabilitätsziele. Die Bereitstellung öffentlicher Güter, also allokativen Ziele, sollte über einen vertikalen Finanzausgleich gefördert werden, denn die effizienteste und effektivste Aufgabenverteilung soll dem sinnvollsten Einsatz öffentlicher Ressourcen auf den verschiedenen politischen Ebenen entsprechen. Die Transferzahlungen, so die Annahme, könnten so eine zusätzliche Wachstumsdynamik mit neuen Arbeitsplätzen auslösen, so dass sich in der Folge auch die Wohlstandsniveaus der Gliedstaaten einander annähern könnten. Hinzu kommen redistributive Motive, um ökonomische und soziale Divergenzen, also Wohlstandsunterschiede, mit Transfers aus den öffentlichen Haushalten zu verringern. Schließlich dienen Finanzausgleichssysteme auch stets dem Stabilisierungsziel. Sie sollen ökonomische Schocks und Konjunkturabschwünge in einem gemeinsamen Wirtschaftsraum oder einer Währungs-

union abfedern, um Wohlstandsverlusten und einem Anstieg der Arbeitslosigkeit vorzubeugen.

Vorbedingungen für einen Finanzausgleich

Aus diesen Strukturen und Zielen bestehender Finanzausgleichssysteme lassen sich einige allgemeine Vorbedingungen und Grundlagen eines Finanzausgleichs ableiten, die sowohl finanzpolitischer und staatsorganisatorischer als auch grundsätzlich politischer Art sind:

1. Es bedarf einer *rechtlichen Grundlage* für jegliche Formen umfassender Finanztransfers beziehungsweise eines Finanzausgleichs. Sowohl die Ansprüche als auch die Bedingungen und Eckpunkte der Quantifizierung für Transferleistungen müssen rechtlich verbindlich festgeschrieben werden. Das Institut eines Finanzausgleichs darf nicht immer wieder grundsätzlich in Frage gestellt werden können und sollte so gegen tagespolitische Auseinandersetzungen weitgehend immunisiert werden.
2. Ein innerstaatlicher Finanzausgleich über öffentliche Haushalte verfolgt zumeist eine *staatsorganisatorische Zweckorientierung*. Ansprüche auf staatliche Leistungen sind mit staatsorganisatorischen Fragen der Kompetenzverteilung zwischen den staatlichen Ebenen verknüpft. Das schließt ein, dass ein Finanzausgleich in der Regel den Zweck erfüllen soll, die Diskrepanz zwischen der unterschiedlichen Finanzkraft der Gliedstaaten auszugleichen. Die Notwendigkeit von Transfers resultiert also daraus, dass einerseits der Staat nicht unbegrenzt Aufgaben übernehmen kann, andererseits die Bevölkerung Anspruch auf Erbringung eines Mindeststandards staatlicher Leistungen im gesamten Staatsgebiet hat (was als Nachweis der Staatlichkeit gilt).
3. Es müssen *ausreichende Ressourcen* vorhanden sein, um Transferzahlungen und einen Finanzausgleich finanzieren zu können. Es ist eine Frage der Implementierung, ob die Ressourcen schon über eine weitgehende Besteuerungsautonomie (wie etwa im schweizerischen Wettbewerbsföderalismus) bereitgestellt werden oder über eine Umverteilung der Steuereinnahmen mit Hilfe horizontaler und vertikaler Transfermechanismen.
4. Um diese rechtlichen, staatsorganisatorischen und fiskalischen Voraussetzungen dauerhaft sicherstellen zu können, müssen zusätzliche Vorbedingungen erfüllt sein. So ist die *institutionelle Stabilität* des Gemeinwesens fundamental für die horizontale

verfassungsgerichtsentscheidung (BVerfGE) 72, 330, 24.6.1986, Ziffer 179.

14 Auch das komplizierte mehrstufige deutsche Finanzausgleichssystem basiert auf einer verfassungsrechtlich festgeschriebenen Finanzverfassung. Mit ihr muss der Gesetzgeber unabhängig von wechselnden Ausgleichsbedürfnissen und von konkreten Zuteilungs- und Ausgleichssummen langfristig anwendbare Maßstäbe bestimmen, aus denen dann die konkreten, in Zahlen gefassten Zuteilungs- und Ausgleichsfolgen abgeleitet werden können. So das Bundesverfassungsgericht in seinem 3. Leitsatz des Grundsatzurteils zum Länderfinanzausgleich vom 11. November 1999.

und vertikale Umverteilung im Rahmen eines Finanzausgleichs. Können die rechtliche Verankerung sowie die Beachtung der Kriterien für Bezug und Erbringung von Transfers nicht dauerhaft und verlässlich gesichert werden, wird die Bereitschaft deutlich sinken, sich an einem Finanzausgleichssystem zu beteiligen. Dasselbe gilt mit Blick auf die Garantie, dass die staatliche Ordnung und der Kreis der Gliedstaaten auch jenseits der finanziellen Umverteilung bestehen bleiben. Denkbar wäre beispielsweise, dass ein Gliedstaat vom Nehmer zum Geber von Transferleistungen wird, daraufhin das Finanzausgleichssystem in Frage stellt oder gar mit Austritt aus dem Staatsverbund droht. In diesem Fall dürften auch die anderen Gliedstaaten immer weniger geneigt sein, dem System die Treue zu halten, weil seine institutionelle Stabilität erodiert.

5. Bedingung für diese Stabilität ist zudem, dass die Systematik und die rechtlichen Grundlagen des Finanzausgleichs über ausreichende politische Verbindlichkeit und breite *politische Legitimität und Akzeptanz* verfügen. Ohne demokratisch legitimierte und respektierte Entscheidungsprozesse, welche die Akzeptanz des Finanzausgleichssystems sichern, ist Bereitschaft zu Transferleistungen und Solidarität kaum vorstellbar.
6. Die erforderliche Akzeptanz auf Seiten der Gliedstaaten und Gesellschaften sowie die Legitimität des Transfersystems werden bestimmt von einer verbindenden *Identität* in einer Union beziehungsweise einem Bundesstaat sowie zwischen den Gliedstaaten und den Gesellschaften. Wird allgemein in einem Bundesstaat oder einer Union die Einsicht in ein gemeinsames Schicksal geteilt, ist dies sicher die beste Grundlage für gegenseitige Solidarität in Form eines Finanzausgleichs und von Transferleistungen.

In einem Finanzausgleichssystem mit geregelten Transferzahlungen wird über die richtige Balance zwischen verschiedenen Grundprinzipien diskutiert werden müssen.

- a) Auf der einen Seite sind stets die Prinzipien der Eigenverantwortung und Eigenanstrengung zu beachten. Sie müssen mit dem Prinzip der Solidarität in einem Bundesstaat beziehungsweise einer Union auf der anderen Seite in Einklang gebracht werden.

Die Politik eines Gliedstaates wird in einem Bundesstaat immer Konsequenzen für die Politik anderer und deshalb auch für diesen selbst haben. Sowohl eine nachhaltige als auch eine verfehlte Finanzpolitik

wirken sich auf die Gesamtheit aus. Transferzahlungen dienen auch dazu, Übersprungseffekte einzugrenzen und zugleich die Verantwortung des einzelnen Gliedstaates für die gesamte Union zu betonen.

Bevor solidarische Transferleistungen in Anspruch genommen werden können, müssen alle vorhandenen eigenen Finanzquellen ausgeschöpft werden, und zwar durch Einnahmensteigerung (Steuern, Gebühren, Veräußerungen) und Ausgabenkürzungen. Sind Transferleistungen dennoch erforderlich, ist zu beachten, dass die Eigenbeteiligung des Empfängers an Maßnahmen in der Regel auch die Effizienz der solidarischen Hilfsleistungen erhöht und Mitnahmeeffekte verringert. Ein Verzicht auf Eigenbeteiligung könnte folglich den falschen Anreiz verstärken, sich nicht um eigene Einnahmen zu bemühen.

Das Bundesverfassungsgericht hat in seinen Urteilen zum deutschen System des mehrstufigen Finanzausgleichs festgestellt, dass es nur die *Ultima Ratio* sein kann, solidarische Hilfen zur Sanierung überstrapazierter Länderhaushalte zu gewähren. Sanierungshilfen seien »Fremdkörper innerhalb des geltenden bundesstaatlichen Finanzausgleichs«.¹⁵ Dies bedeutet, dass Solidarität auch in einem Bundesstaat nicht unbegrenzt gewährt wird.

- b) Dem Prinzip des föderalen Wettbewerbs einerseits steht der Grundsatz der Gleichbehandlung der Gliedstaaten andererseits gegenüber.

Das Gleichheitsprinzip beinhaltet, dass die Gliedstaaten gleichwertige staatliche Leistungen erbringen müssen und dass etwaige objektive Hemmnisse für die Gliedstaaten mit Transferzahlungen kompensiert werden können. Der Grundsatz der Gleichbehandlung verlangt allerdings erhöhte Transparenz im Hinblick auf Verteilung und Umfang der staatlichen Aufgaben und Leistungen sowie darauf basierend die Feststellung angemessener Transferleistungen über einen Finanzausgleich. Nur wenn Systematik und Kriterien des Finanzausgleichs nachvollziehbar sind, kann ein Vergleich und schließlich auch eine Gleichbehandlung der Gliedstaaten gewährleistet und garantiert werden. Die Umsetzung des Gleichbehandlungsprinzips schließt ein, dass allgemeine und transparente Kriterien bei der Konkretisierung eines Finanzausgleichs formuliert werden. Allerdings kann die Anwendung des Prinzips nicht bedeuten, dass die Finanzkraft der Gliedstaaten auf ein einheitliches Niveau gebracht wird. Transferzahlungen sollen nicht

¹⁵ BVerfGE, 19.10.2006, 2. Leitsatz.

dazu dienen, die Unterschiede in der Leistungsfähigkeit der Gliedstaaten zu beseitigen und damit die Idee des Wettbewerbs zwischen ihnen zu konterkarieren. Ein Finanzausgleich sollte nicht die relative Position der Gliedstaaten verändern, das heißt ein ärmerer Gliedstaat darf durch Transfers nicht wohlhabender werden als deren Geber. Ein solches Verbot der Nivellierung mit Hilfe eines Finanzausgleichs stärkt wiederum die Idee des Wettbewerbsföderalismus. Sie besagt, dass ein föderaler Wettbewerb zwischen den Gliedstaaten mehr Effizienz, größere Innovationsfähigkeit und damit höhere Wachstumsraten und mehr Wohlstand für alle erzeugen soll.

c) Der Grundsatz der angemessenen Hilfe für ärmere Gliedstaaten muss gegen die Gefahr einer Überforderung der Geber abgewogen werden.

Transparenz und die allgemeingültige Festlegung der Umsetzungskriterien sind zugleich Vorbedingungen dafür, zu verhindern, dass Geber in einem Finanzausgleichssystem überfordert werden. Ebenso wenig sollte ein Finanzausgleich bewirken, dass die davon profitierenden Gliedstaaten ein höheres Niveau staatlicher Leistungen aufweisen als dessen Geber. Einflussnahme durch die Politik könnte eine Überforderung der Geber oder die Nivellierung von Unterschieden noch verstärken. Politische Koppelgeschäfte können zwei Auswirkungen auf das Gesamtsystem haben: Zum einen kann mit politischen Verhandlungen der Druck verringert werden, Eigenverantwortung zu übernehmen und Reformen einzuleiten. Zum anderen können solche Geschäfte dazu führen, dass sich durchsetzungsstarke Umverteilungscoalitionen bilden.

Transfers, Transferunion, Finanzausgleich?

Ein Finanzausgleich mit vertikalen oder horizontalen Transferzahlungen ist also keine reine »Umverteilungsunion«, wie es das Wort Transferunion suggerieren soll. Transferleistungen geht stets eine politische Kosten-Nutzen-Abwägung voraus, die sich zusätzlich in Rechtsansprüchen manifestiert. Daher ist ein Finanzausgleich Ausdruck eines bundesstaatlichen Staatsverständnisses und einer Solidargemeinschaft.¹⁶ Aufgabe und Zweck eines Finanzausgleichs ist aber

auch, die Eigenstaatlichkeit der Gliedstaaten abzusichern und zu garantieren. Die bloße Existenz von Transfermechanismen und Transferleistungen ist noch kein Beleg dafür, dass ein Finanzausgleichssystem oder eine sogenannte Transferunion vorliegt. Die Titulierung als »Transferunion« oder die Einordnung von Transferzahlungen in ein Finanzausgleichssystem hängt demzufolge davon ab, wie die jeweiligen Formen und das Ausmaß von Finanztransfers zu bewerten sind. Es ist so gut wie unmöglich, feste Maßstäbe oder objektive Kriterien für das Vorhandensein eines Finanzausgleichs oder einer sogenannten Transferunion zu definieren. Die Maßstäbe sind relativ und nur vor dem Hintergrund der politischen Ziele und der Interessen zu setzen.

Ein Finanzausgleich beschränkt sich keineswegs auf Finanztransfers.

Ein Finanzausgleich umfasst also deutlich mehr als nur Finanztransfers. Er ist an staatliche Aufgaben und öffentliche Leistungen gekoppelt und somit untrennbar mit einer föderalen Staatsorganisation verbunden. Darüber hinaus erfordert ein Finanzausgleichssystem politische, soziale und ökonomische Voraussetzungen, die ebenfalls weit über die Form von Transferzahlungen hinausgehen.

Auch wenn ein Finanzausgleichssystem grundsätzlich zweckmäßig ist und die Einführung zusätzlicher Transfermechanismen sorgfältig abgewogen wurde, bedeutet das nicht, dass alle Formen und Wege von Transferleistungen gleichermaßen wirksam, akzeptabel und für jedes politische System angemessen wären. Vielmehr werden auch die Vorbehalte und Argumente gegen Finanzausgleichssysteme und Transferzahlungen berücksichtigt werden müssen. Dabei wird stets auf Fehlanreize und Missbrauchsmöglichkeiten hingewiesen, die aus Eigeninteressen politischer Akteure der einzelnen Gliedstaaten erwachsen können. Im Spannungsfeld widerstreitender Grundprinzipien lassen sich solche schädlichen Entwicklungen nicht völlig vermeiden. Deshalb ist es nur dann sinnvoll, Transferzahlungen zu erweitern oder ein Finanzausgleichssystem aufzubauen, wenn Vorkehrungen gegen falsche Anreize, Missbrauch und Trittbrettfahrerei getroffen werden.

¹⁶ So auch das Bundesverfassungsgericht in seinem Grundsatzurteil zum deutschen Finanzausgleich, BVerfGE 72, 330, 24.6.1986, Ziffer 172.

Möglichkeiten und Formen eines Finanzausgleichs in der EU

Die Diskussion über die Notwendigkeit eines Finanzausgleichssystems in der Europäischen Union reicht zurück bis zur Debatte der 1970er Jahre über die finanzpolitischen Zwänge, die in einer Wirtschafts- und Währungsunion entstehen. Verknüpft war sie häufig mit Fragen zur Reform des europäischen Haushalts, der Einräumung einer EU-Besteuerungskompetenz und einer Verschuldungsmöglichkeit sowie gesonderten makroökonomischen Stabilisierungsinstrumenten in der Eurozone. Im Grundsatz ging es bei diesen Debatten stets darum, eine eigene europäische Finanzverfassung zu schaffen und damit zu garantieren, dass die EU sowohl eigenständig als auch unabhängig von Einfluss und Überwachung durch die Mitgliedstaaten bleibt.

Transfers sind weder Selbstzweck noch Ausdruck altruistischen Handelns.

Während Transfers in nationalen Finanzausgleichssystemen aber meist mit staatlichen Aufgaben und öffentlichen Leistungen verbunden sind, also dem Prinzip der föderalen Äquivalenz entsprechen sollten, dienen sie in der Europäischen Union vornehmlich dazu, Integrationsfortschritte zu kompensieren.¹⁷ Die erreichte Integrationstiefe beziehungsweise der Grad der Integration bestimmt die nationalen Kosten-Nutzen-Abwägungen in den einzelnen Mitgliedstaaten und folglich deren Bereitschaft, Transfers zu leisten.

Mit ihren Transferzahlungen verfolgen die Mitgliedstaaten der Europäischen Union Ziele, die ihren jeweiligen nationalen Interessen entsprechen. Transfers sind ebenso wenig Selbstzweck wie Ausdruck altruistischen Handelns. Die Beurteilung der Transferleistungen innerhalb der Europäischen Union muss deshalb in Beziehung zu den nationalen Interessen und den angestrebten Zielen gesetzt werden. Empfängerländer werden vor allem abwägen, inwieweit zugesagte Finanztransfers die zu erwartenden Kosten oder Nachteile von Integrationsfortschritten aufwiegen können. Geberstaaten versuchen einzuschätzen, ob Integrationsfortschritte und die Hoffnung auf politische, ökonomische, soziale oder sonstige Vorteile die Lasten der Transfers kompensieren oder gar überwiegen. Ein Ausgleich solcher nationaler Interessen und Abwägungen wird in der Regel während der Verhandlungen über den Mehrjährigen Finanzrahmen der EU geschaffen, wenn Form, Volumen und Ziele der Finanztransfers ausgehandelt werden.

Diese Verhandlungen über prognostizierte und erhoffte Gewinne oder Kosten zeichnen sich auch dadurch aus, dass die einzelnen Mitgliedstaaten ihre Kosten-Nutzen-Analyse in großer Unsicherheit über den Verhandlungsverlauf erstellen müssen. Hinzu kommt, dass nicht nur (wenigstens zum Teil) quantifizierbare Gewinne und Kosten zu ermitteln sind, sondern damit eng verknüpft auch andere Aspekte erwogen werden müssen, beispielsweise politische Stabilität, Partnerschaft oder ökonomische Verflechtung.¹⁸ Abwägung und Gegenüberstellung von Kosten und Nutzen der Mitgliedschaft in der EU gehen folg-

¹⁷ Siehe Susanne Neheider, *Die Kompensationsfunktion der EU-Finzen*, Baden-Baden 2010; Cay Folkers, »Welches Finanzausgleichssystem braucht Europa?«, in: Helmut Karl/Wilhelm Henrichsmeyer (Hg.), *Regionalentwicklung im Prozess der Europäischen Integration*, Bonn 1995, S. 87 – 108.

¹⁸ Für eine frühe Diskussion dieser breiter angelegten Sichtweise und zur Abwägung des Nutzens von Integration siehe Bernhard May, *Kosten und Nutzen der deutschen EG-Mitgliedschaft*, 2. Aufl., Bonn 1985.

lich über die Betrachtung der Nettosalden hinaus. Nutzen oder Kosten der EU-Mitgliedschaft sind nicht identisch mit dem jeweiligen nationalen Nettosaldo.

Für die deutsche Kosten-Nutzen-Abwägung gilt, dass die offenen Märkte der anderen Mitgliedstaaten sowie die weitgehende Wettbewerbsgleichheit im europäischen Binnenmarkt einen besonderen Wert für die größte europäische Exportwirtschaft darstellen. In einer Analyse taxiert die Amerikanische Handelskammer in Europa den Wert der Integration in den Binnenmarkt von 1990 bis 2015 für das Bruttoinlandsprodukt in Deutschland auf eine Steigerung pro Kopf von rund 2,4 Prozent oder rund 1700 Euro.¹⁹ Hinzu kommen die kaum zu beziffernden Vorteile der politischen Integration und der Partnerschaft in der EU.

In einer Union mit sich verdichtenden und zunehmend interdependenten Wirtschafts-, Gesellschafts- und politischen Systemen entsprechen die Vorteile des einen nicht zwangsläufig den Nachteilen des anderen Mitgliedstaates. Vielmehr ist davon auszugehen, dass alle Mitgliedstaaten in jeweils unterschiedlichen Bereichen, zu verschiedenen Zeitpunkten und in größerem oder kleinerem Umfang Nutznießer und Gewinner dieser sich verdichtenden Integration sind. Nur unter dieser Prämisse ist die derzeitige Finanzverfassung der EU zu verstehen. Die Bewertung von Finanztransfers in der Europäischen Union muss demzufolge sowohl die bestehende Integrationstiefe als auch die angestrebten nationalen Integrationsziele berücksichtigen.

Die Europäische Union verfügt über gemeinsame konstitutionelle Ziele und Werte, von denen eine normative Verpflichtung der EU und ihrer Mitgliedstaaten zu Finanztransfers abgeleitet werden kann. Solidarität ist zweifellos ein besonderer Grundwert der Union und seit Beginn des europäischen Integrationsprozesses ein prägendes Leitprinzip für die Beziehungen zwischen ihren Mitgliedern.²⁰ Die EU

kann »im Geiste der Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten« einzelnen Mitgliedern finanziellen Beistand leisten, und zwar im Fall gravierender Schwierigkeiten, etwa bei ökonomischen Schocks oder einer Finanzkrise, und aufgrund von Naturkatastrophen (Art. 122 AEUV). Darüber hinaus kann die Union Staaten der EU, die noch kein Mitglied der Eurozone sind, mit Finanzhilfen unterstützen, wenn sie in Zahlungsbilanzschwierigkeiten geraten sind (Art. 143 und 144 AEUV). Um Solidarität und Kohäsion zwischen ihren Mitgliedstaaten zu fördern (Art. 3 Abs. 3 EUV), besitzt die EU entsprechende Instrumente, wie die Struktur- und Kohäsionsfonds. Mit dem Vertrag von Lissabon geht die EU über diese zwischenstaatliche Solidaritätsverpflichtung weit hinaus und formuliert sogar die Förderung der Solidarität zwischen den Generationen der EU-Bürgerinnen und -Bürger als ihr politisches Ziel (Art. 3 EUV). Insofern verfügt die EU bereits über Instrumente und Mechanismen, mit denen sie Transfers leisten kann und die zum Teil ebenfalls im europäischen Primärrecht verankert sind. Sie besitzt aber keinen wirklichen direkten Finanzausgleich in Form von Zahlungen an die nationalen Budgets, also keine geregelten ungebundenen Finanztransfers. Ebenso fehlen ihr gemeinsame Sozialversicherungssysteme zur solidarischen Absicherung. Lediglich über den eigenen Haushalt und mit eigenen Fonds kann sie Unterstützungszahlungen für zuvor definierte Ziele leisten, also gebundene Transfers in einem indirekten Ausgleichssystem. Die Transfers sind an spezifische Fördervoraussetzungen und die Umsetzung besonderer Förderziele und -vorgaben gekoppelt. Ihrer Solidaritätsverpflichtung versucht die EU mit Hilfe von Transferzahlungen über besondere Fonds mit mehrjährigen Laufzeiten zu genügen. Diese Gelder aus den Europäischen Struktur- und Kohäsionsfonds und über die Gemeinsame Agrarpolitik fließen nicht in die nationalen Budgets. Stattdessen gehen die Zahlungen für spezifische Aufgaben an strukturschwache Regionen oder landwirtschaftliche Betriebe. Demnach sollen solche Transfers auf der Nachfrageseite weder einen wirtschaftlichen Schock abfedern noch den Einbruch des Konsums ausgleichen, sondern auf der Angebotsseite mittel- bis langfristige Investitionen und Strukturreformen ermöglichen.

bild einer »solidarité de fait« und die Staats- und Regierungschefs im Europäischen Rat proklamierten im Dezember 2001 gar, Europa sei der »Kontinent der Solidarität«.

¹⁹ American Chamber of Commerce to the European Union (AMCham EU), *The EU Single Market: Impact on Member States*, Brüssel, Februar 2017, S. 41, <http://www.amchameu.eu/sites/default/files/amcham_eu_single_market_web.pdf>.

²⁰ Siehe Hermann-Josef Blanke/Stefan Pilz, »Solidarische Finanzhilfen als Lackmustest föderaler Balance in der Europäischen Union«, in: *Europarecht*, 49 (2014) 5, S. 540 – 565; Peter Hilpold, »Solidarität im EU-Recht: Die ›Inseln der Solidarität‹ unter besonderer Berücksichtigung der Flüchtlingsproblematik und der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion«, in: *Europarecht*, 51 (2016) 4, S. 373 – 404. Bereits die Schuman-Erklärung vom 9. Mai 1950 enthielt das Leit-

Auch das Volumen der europäischen Finanztransfers über das EU-Budget und die bestehenden Fonds hat sich im Zuge der Krisenreaktion und der Rettungspakete nicht deutlich vergrößert. Allerdings sind sowohl zwischenstaatliche Kreditzusagen als auch Zusagen für neue Finanzinstrumente stark gestiegen. Dabei handelt es sich bislang aber in erster Linie um potentielle Finanztransferleistungen.²¹ Die eigentliche Transferleistung bestand darin, gemeinschaftlich neue Fazilitäten außerhalb des EU-Budgets und der EU-Institutionen zu schaffen. Diese Fazilitäten verfügen zwar nur über einen begrenzten Kapitalstock, übernahmen aber die Haftung und damit die Finanzrisiken der Krisenstaaten. Auf diese Weise trugen sie dazu bei, deren Kreditwürdigkeit und Reputation langfristig wiederherzustellen und abzusichern.²²

In einer europäischen Transferunion oder einem europäischen Finanzausgleich, die wie nationale Modelle föderalen Zielen folgen und so auch die Staatlichkeit der Mitgliedsländer stärken sollen, müssten den unterschiedlichen Entscheidungsebenen zunächst klare, an föderalen Prinzipien orientierte Kompetenzen übertragen werden. Das würde auch bedeuten, den Mitgliedstaaten vergleichbare staatliche Aufgaben und Leistungsverpflichtungen gegenüber den Unionsbürgerinnen und -bürgern zuzuweisen, um eine etwaige Finanzierungslücke bemessen zu können. Darüber hinaus müsste definiert werden, was genau unter europäischen Transferzahlungen verstanden werden soll. Konkret wäre zu klären, welche Funktionen erfüllt und welche Ziele erreicht werden sollen, wie ein Ausgleich gestaltet werden und welche Elemente und Instrumente ein Ausgleichssystem umfassen sollte.

Ein solcher föderaler Integrationsschritt zu einem europäischen Finanzausgleich ist derzeit weder vorstellbar, noch wird er angestrebt. Im Gegensatz zu den 1990er Jahren wird er nicht einmal ernsthaft diskutiert. Dennoch wird zusätzlicher Bedarf an europäischen Finanztransfers angemeldet und begründet.

21 Siehe Nicolaus Heinen, *Transferunion Europa. Wie groß, wie stark, wie teuer?*, Frankfurt a.M.: Deutsche Bank Research, 28.6.2011 (Beiträge zur europäischen Integration, EU-Monitor 81).

22 Horizontale Transfers zwischen den EU-Mitgliedstaaten, z.B. in Form bilateraler Finanzhilfen, sind in der Regel souveräne Entscheidungen der Mitgliedstaaten und damit keine Frage eines europäischen Finanzausgleichs. Auch die Instrumente zwischen den privaten Bankinstituten im Rahmen der im Aufbau befindlichen Bankenunion und ihres Einlagensicherungssystems werden hier nicht behandelt. Denn lediglich auf der letzten Stufe der Einlagensicherung könnten Zahlungen aus öffentlichen Haushalten in Frage kommen. In dieser Bewertung werden nur tatsächliche und direkte Finanztransfers aus öffentlichen Budgets innerhalb der Europäischen Union berücksichtigt.

Finanztransfers in der EU

Transfers zwischen der EU und den Mitgliedstaaten sind nichts Neues. Es handelt sich dabei entweder um vertikale Finanzflüsse oder um horizontale Transfers zwischen den Mitgliedstaaten. Seit ihren ersten Integrationsschritten verfügt die Europäische Union über Transferinstrumente.

Das EU-Budget und seine Transferinstrumente

Der europäische Haushalt unterscheidet sich grundsätzlich von nationalen Budgets, was Größe, Ausgabenstruktur und Finanzierung anbelangt. Mit einem Volumen von derzeit weniger als 1 Prozent des Bruttonationaleinkommens (BNE) der EU ist ihr Budget deutlich kleiner als vergleichbare nationale föderalstaatliche Haushalte, zum Beispiel diejenigen Kanadas, Australiens und der USA oder Budgets europäischer Föderalstaaten wie der Schweiz, Österreich oder Deutschland (siehe Grafik 1, S. 16).

Nicht nur in Relation zum Bruttoinlandsprodukt der als Beispiele genannten Staaten ist der Unionshaushalt klein, sondern auch in absoluten Zahlen. Er ist nicht einmal halb so groß wie der Bundeshaushalt und weniger als doppelt so groß wie der nordrhein-westfälische Landeshaushalt (siehe Tabelle).

EU-Haushalt im Vergleich, in Mrd. Euro

	2016	2017
EU-Haushalt	143,9	134,5
Bundeshaushalt	317,4	329,1
Landeshaushalt NRW	70,0	74,1
Staatshaushalt Frankreich	409,9	427,4

Obgleich damit die Größe des EU-Budgets erheblich relativiert wird, führt ein Vergleich dieser Haushalte in die Irre. Die Ausgabenprioritäten des Etats der EU unterscheiden sich von jenen nationaler Haushalte.

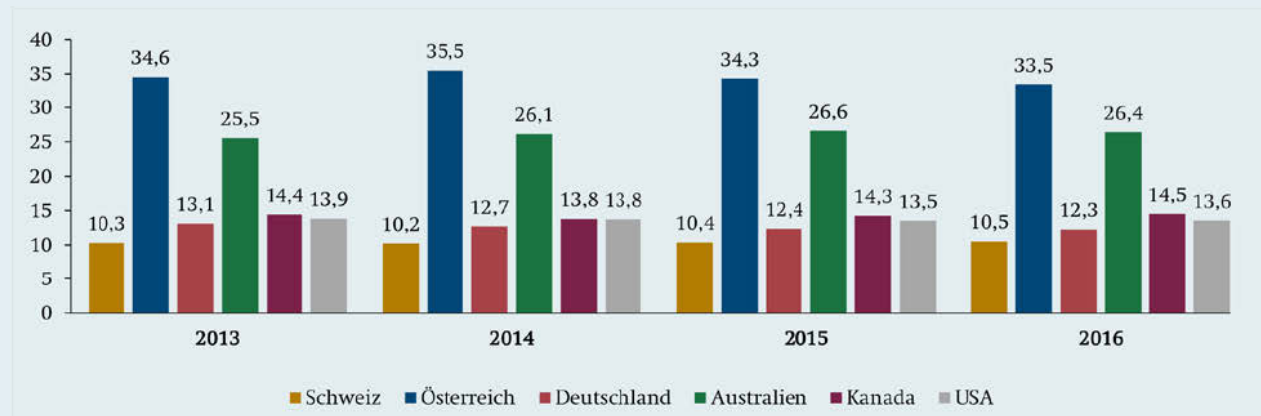
Während im Bundeshaushalt die Aufwendungen für Sozial- und Arbeitsmarktpolitik den größten Block darstellen, sind es im Budget der EU die marktbezogenen Ausgaben und die Direktzahlungen an landwirtschaftliche Betriebe aus dem Europäischen Garantiefonds für die Landwirtschaft (EGFL). Die Ausgabenprioritäten des EU-Budgets orientieren sich nicht an den üblichen staatlichen Leistungen oder den Erkenntnissen des fiskalischen Föderalismus, sondern an der Kompetenz- und Aufgabenverteilung in den Europäischen Verträgen und damit der historischen Entwicklung des europäischen Integrationsprozesses. So ist der EU keine redistributive Sozialpolitik gestattet. Sie darf nur Programme in den Bereichen Bildung, Forschung und Entwicklung auflegen, welche die nationalen Politiken ergänzen. Trotz der gemeinsamen Währung verfügt die EU zudem über keine europäische Fiskalpolitik mit stabilisierenden makroökonomischen konjunkturpolitischen Instrumenten. Vielmehr können die derzeitigen Ausgabenprioritäten des EU-Budgets als Folge und Ergebnis der ökonomischen Integrationsschritte interpretiert werden, die von einer Zollunion über einen gemeinsamen Binnenmarkt bis zu einer Währungsunion reichen.

Der hohe deutsche Nettosaldo kann auch als Gegenleistung dafür interpretiert werden, dass andere Länder ihre Märkte für deutsche Industrieprodukte geöffnet haben.

Die Umverteilung über das EU-Budget wird üblicherweise mit Hilfe von Nettosaldden errechnet, also mit den Zahlungen aus den Mitgliedstaaten an die Europäische Union und den Rückflüssen aus deren Haushalt in die jeweiligen Staaten.

Grundsätzlich bestätigen die Finanzberichte der Kommission, dass Deutschland zu den größten Nettoszählern in der EU gehört, und zwar in absoluten Haushaltssalden, im Verhältnis zum Bruttonationaleinkommen und mit Blick auf die nationalen Nettosaldden in Relation pro Einwohner (siehe Grafik 2, S. 17).

Grafik 1

Ausgaben der Bundesebene 2010–2014 (ohne Sozialversicherung), in Prozent des BIP

Quelle: IMF Government Finance Statistics – Expense
(Central Government excl. Social Security Funds).

Der hohe deutsche Nettosaldo kann allerdings auch als Gegenleistung dafür interpretiert werden, dass andere Länder ihre Märkte für deutsche Industrieprodukte geöffnet haben. Die Fixierung des bis heute größten Ausgabenblocks, der marktbezogenen Ausgaben und der Direktzahlungen in der Gemeinsamen Agrarpolitik, war offensichtlich das Ergebnis eines deutsch-französischen Kompromisses, der im Zuge der Verhandlungen zu den Römischen Verträgen über die Einrichtung einer Zollunion und die Öffnung der Industriegütermärkte zustande kam. Auch die zweimalige deutliche Erhöhung des zweitgrößten Ausgabenblocks im EU-Haushalt, der Europäischen Strukturfonds, in den Jahren 1988 und 1992 wird darauf zurückgeführt, dass man sich verständigte, einen europäischen Binnenmarkt und eine europäische Währungsunion aus der Taufe zu heben. Bei den Verhandlungen zu den ersten beiden Haushaltspaketen, dem Delors-1-Paket für 1988 bis 1992 und dem Delors-2-Paket für 1993 bis 2000, stimmte die damalige Bundesregierung dieser Ausgabensteigerung zu, um das Einverständnis aller Mitgliedstaaten zur Vollendung des Binnenmarktes und zur Schaffung der WWU zu gewinnen. Die bis heute dominierenden Ausgabenprioritäten des EU-Haushalts sind demzufolge als Kompensationen für Vertiefung und Ausbau der europäischen Wirtschaftsintegration sowie für die Öffnung nationaler Märkte zu verstehen.

Darüber hinaus liefert die Aufstellung der operativen Haushaltssalden nur ein sehr oberflächliches

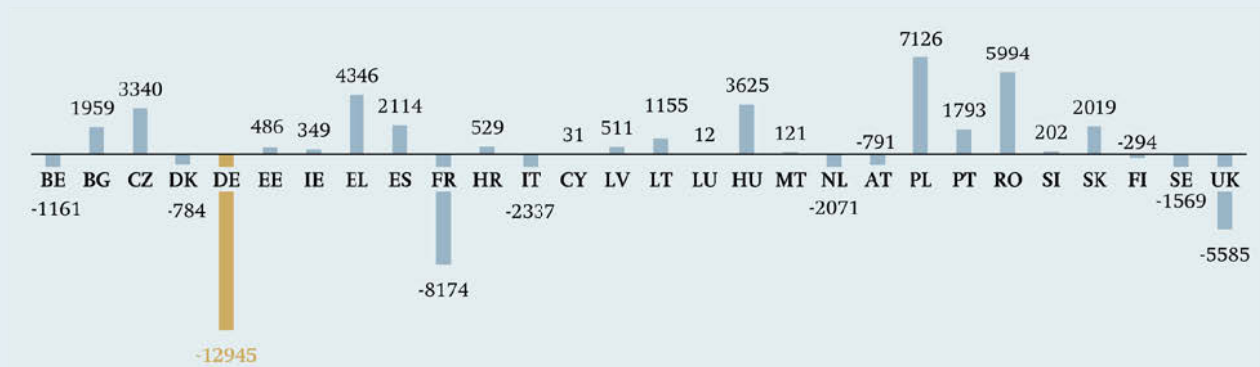
Bild. Aufgrund der besonderen Struktur der Ausgabenprioritäten des EU-Budgets werden über den Haushalt die Gelder nicht von reicheren an ärmere Mitgliedstaaten oder von reichen an arme Unionsbürger umverteilt. Vielmehr fließen die Mittel zwischen den Politikbereichen, also zwischen den überproportional großen Ausgabekategorien und den als weniger prioritär und deshalb mit geringeren Finanzressourcen ausgestatteten Politikfeldern. So kommen auch wohlhabendere Mitgliedstaaten in den Genuss, Geld aus den Fonds der EU zu erhalten. Bei den marktbezogenen Auszahlungen und den Direktzahlungen in der Gemeinsamen Agrarpolitik waren Frankreich, Spanien und Deutschland 2016 die größten Empfänger. Aus den Europäischen Strukturfonds erhielten im selben Jahr Polen, Italien und Rumänien die meisten EU-Fördergelder. Doch auch die drei größten europäischen Volkswirtschaften Deutschland, Großbritannien und Frankreich bekamen jeweils noch über 1 Milliarde Euro aus den EU-Strukturfonds (siehe Grafik 3, S. 19).

Bei einem Bruttonationaleinkommen der EU in Höhe von insgesamt rund 14,8 Billionen Euro ist das Umverteilungsvolumen über den EU-Haushalt außerordentlich gering. Es beläuft sich lediglich auf etwa 35 Milliarden Euro oder 0,25 Prozent des BNE der Union und entfaltet daher nur bescheidene Wirkung.

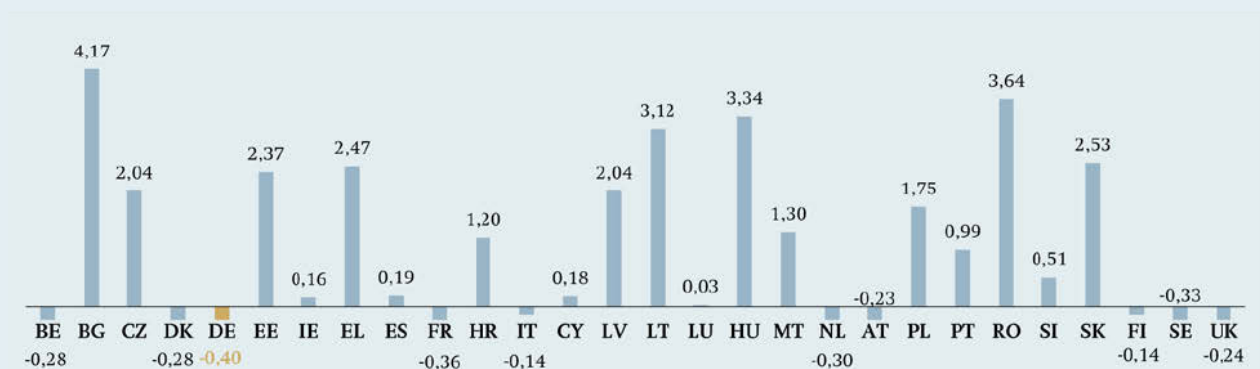
Die Prioritätensetzung des EU-Budgets auf der Ausgabenseite bewirkt also, dass es nur begrenzt als Instrument für Transfers von wohlhabenderen an ärmere Mitgliedstaaten genutzt wird und stattdessen

Grafik 2

Nettosalden (2016), in Mio. Euro



Nettosalden (2016), in Prozent des Bruttonationaleinkommens



Nettosalden (2016), in Euro pro Kopf



Quelle: Europäische Kommission, *EU Einnahmen und Ausgaben 2014–2020*.

BE: Belgien, BG: Bulgarien, CZ: Tschechische Republik, DK: Dänemark, DE: Deutschland, EE: Estland, IE: Irland, EL: Griechenland, ES: Spanien, FR: Frankreich, HR: Kroatien, IT: Italien, CY: Zypern, LV: Lettland, LT: Litauen, LU: Luxemburg, HU: Ungarn, MT: Malta, NL: Niederlande, AT: Österreich, PL: Polen, PT: Portugal, RO: Rumänien, SI: Slowenien, SK: Slowakei, FI: Finnland, SE: Schweden, UK: Vereinigtes Königreich.

hauptsächlich dazu dient, europäische Fördergelder in ausgewählte Politikfelder umzuleiten. Auf der anderen Seite kann diese Prioritätensetzung zur Folge haben, dass zum Beispiel die nationalen Agrarbudgets geringer ausfallen, also die Haushalte der Mitgliedstaaten entlastet werden. So standen im Bundeshaushalt 2017 für die nationale Agrarpolitik nur rund 6 Milliarden Euro zur Verfügung. Davon waren fast 4 Milliarden für die landwirtschaftliche Sozialpolitik vorgesehen, das heißt Zuschüsse für die Alterssicherung und die Krankenversicherungen der Landwirte. Die eigentliche Förderung der deutschen landwirtschaftlichen Betriebe läuft über den Haushalt der EU.

Wie bereits erwähnt, werden die Finanzmittel über das EU-Budget nicht grundsätzlich zwischen reichen und ärmeren Unionsbürgern umverteilt. Es ist durchaus möglich, dass ärmere Bürger in wohlhabenderen Mitgliedstaaten Subventionen für florierende Unternehmen in ärmeren Regionen finanzieren. Die Ausgabenpolitik der EU folgt einer einseitigen Prioritätensetzung zugunsten der Agrarpolitik und der Förderung rückständiger Regionen. Das bedeutet, dass die Umverteilungswirkung über das EU-Budget nicht vorrangig Kriterien wie nationaler Bedürftigkeit oder Generierung eines europäischen Mehrwerts genügt.

Ein Finanzausgleich beziehungsweise Elemente einer Umverteilung können grundsätzlich auch Elemente der Finanzierung der EU enthalten. Dieses sogenannte Eigenmittelsystem ist dazu gedacht, die finanzielle Belastung angemessen auf die Mitgliedstaaten zu verteilen. Heute finanziert sich die EU vorwiegend über Abführungen aus den nationalen Haushalten, und zwar über die BNE- und die Mehrwertsteuerbezogenen Eigenmittel. Und obwohl die Finanzierung des EU-Budgets eng an die nationale Wirtschaftskraft gekoppelt ist, zeigen die Nettosalden, dass die Belastung einzelner Mitgliedstaaten nicht immer mit dem jeweiligen Wohlstandsniveau korrespondiert. Unter anderem um dieses Missverhältnis auszugleichen, enthält das Eigenmittelsystem viele Sonderregelungen zugunsten einzelner Mitgliedstaaten. Auch auf der Einnahmenseite des EU-Budgets erfolgt also kein wirklich angemessener und gerechter Finanzausgleich. Vielmehr versuchen die Mitgliedstaaten angesichts ihres jeweiligen Nettosaldos, die einseitige und unausgewogene Prioritätensetzung auf der Ausgabe- und Einnahmenseite durch Korrektur- und Rabattregelungen auf der Einnahmenseite zu kompensieren.

Zusammengefasst entspricht der EU-Haushalt in seiner derzeitigen Form und Ausgestaltung also keineswegs den Erfordernissen eines Finanzausgleichs

oder den Vorstellungen von einer »Transferunion«. Keines der mit einem Finanzausgleich angestrebten allokativen Ziele lässt sich mit dem Budget der Union erreichen. Dafür müsste die EU in ihrem Haushalt andere Ausgabenprioritäten setzen. Mit der beabsichtigten Ausrichtung des nächsten Mehrjährigen Finanzrahmens nach 2020 auf den europäischen Mehrwert wird die EU diese Fehlallokation öffentlicher Haushaltsmittel nur begrenzt reformieren können. Zwar orientieren sich sowohl Förderinhalte der Gemeinsamen Agrarpolitik als auch die Europäischen Strukturfonds immer stärker an allokativen Zielen und Prioritäten. Allerdings geht die damit verbundene Neuausrichtung der politischen Inhalte nur langsam und in kleinen Schritten voran. Ebenfalls bescheiden ist die redistributive Wirkung des EU-Budgets. Die Ausgabenschwerpunkte tragen den mitgliedstaatlichen Wohlstandsunterschieden kaum Rechnung. Außerdem verfügt die EU nur über geringe sozialpolitische Zuständigkeiten und demzufolge über keine großen sozialpolitischen Ausgabenprogramme, mit denen sie Wohlstandsunterschiede unmittelbar zwischen den Unionsbürgern ausgleichen könnte. Auch das Ziel der makroökonomischen Stabilisierung wird mit dem bestehenden Haushalt der EU verfehlt, da er schlicht zu klein ist.²³ Weder die EU noch die Eurozone besitzen ein konjunkturpolitisches Instrumentarium, mit dem sie asymmetrische ökonomische Schocks abfedern könnten.

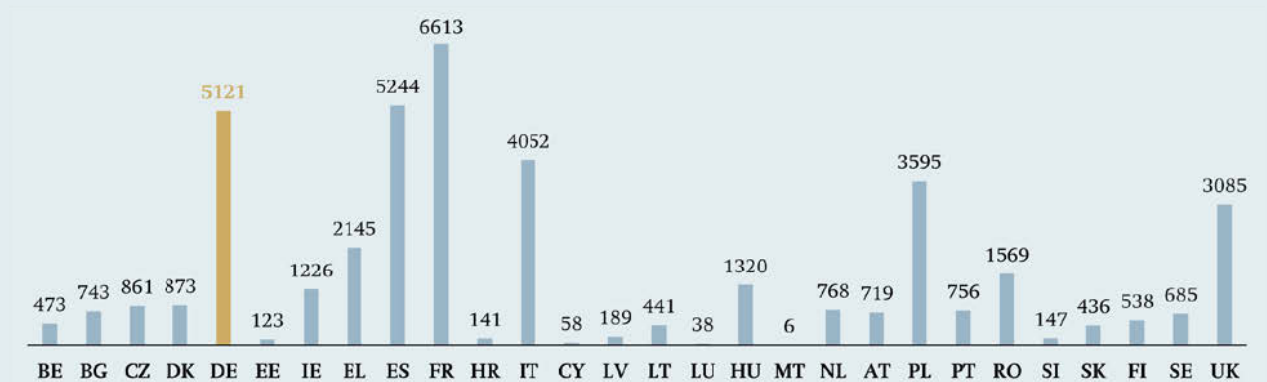
Transfermechanismen und Finanzinstrumente außerhalb des Haushalts

Dennoch hat sich die Debatte über eine entstehende »europäische Transferunion« oder die Notwendigkeit zusätzlicher Instrumente eines Finanzausgleichs in den letzten Jahren deutlich intensiviert. Das liegt hauptsächlich an der ökonomischen und sozialen Krise, die EU und Eurozone seit 2010 belastet. Es sind vor allem die neuen Instrumente zur Bewältigung dieser Krise, welche die Debatte belebt haben, also

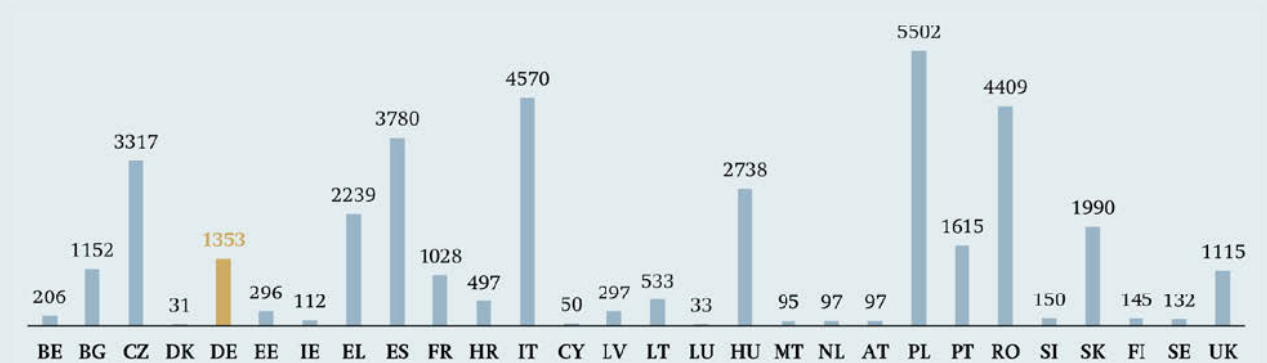
23 In früheren Vorschlägen wie dem MacDougall-Bericht wurde von einem erforderlichen Haushaltsvolumen von 5 bis 7 Prozent des BIP als Voraussetzung einer Währungsunion ausgegangen. Die Verfasser des Berichts plädierten damals schon für ein europäisches Finanzausgleichssystem. European Commission, *Report of the Study Group on the Role of Public Finances in European Integration* (MacDougall Report), Brüssel, April 1977.

Grafik 3

Ausgaben der EU (2016): Marktbezogene Ausgaben und Direktzahlungen des Europäischen Garantiefonds für die Landwirtschaft (EGFL), in Mio. Euro



Ausgaben der EU (2016): Ausgaben aus den Strukturfonds, in Mio. Euro



Quelle: Europäische Kommission, *EU Einnahmen und Ausgaben 2014–2020*.

BE: Belgien, BG: Bulgarien, CZ: Tschechische Republik, DK: Dänemark, DE: Deutschland, EE: Estland, IE: Irland, EL: Griechenland, ES: Spanien, FR: Frankreich, HR: Kroatien, IT: Italien, CY: Zypern, LV: Lettland, LT: Litauen, LU: Luxemburg, HU: Ungarn, MT: Malta, NL: Niederlande, AT: Österreich, PL: Polen, PT: Portugal, RO: Rumänien, SI: Slowenien, SK: Slowakei, FI: Finnland, SE: Schweden, UK: Vereinigtes Königreich.

die Rettungsprogramme zugunsten einzelner Mitgliedstaaten, der Europäische Stabilitätsmechanismus (ESM) sowie die geldpolitischen Programme und Maßnahmen der EZB.

Von Beginn an war die Eurozone kein optimaler Währungsraum, denn ihr fehlte die realwirtschaftliche Konvergenz und damit die makroökonomische Stabilität. Die Hoffnung war, dass sich diese notwendige Angleichung der Konjunkturzyklen mit der gemeinsamen Währung mittelfristig einstellen würde. Aus diesen Erwägungen steht der Eurozone bis heute weder ein eigenes fiskalpolitisches Instrumentarium zur Verfügung, mit dem sie asymmetri-

sche ökonomische Schocks mildern könnte, noch ein Mechanismus für eine konjunkturpolitische zyklische Stabilisierung.

Die EU verfügt lediglich gemäß Artikel 143 AEUV über die Möglichkeit, Nicht-Euro-Mitgliedstaaten Finanzhilfen zu gewähren, um ihre Zahlungsbilanzen zu stützen. Im Zuge der Finanzkrise wurden solche Hilfen an Ungarn (2008: 5,5 Milliarden Euro), Lettland (2009: 2,9 Milliarden Euro) und Rumänien (2009: 5 Milliarden Euro) ausgezahlt. Allerdings handelte es sich dabei um einmalige Hilfsleistungen, für welche die Europäische Kommission EU-Anleihen emittierte und in Form von Krediten an den Empfänger weiter-

leitete. Die aus der Emission dieser Anleihen entstandenen Kosten wurden ebenfalls vom Empfängerland getragen. Insofern ist dieses Instrument sicher kein Element eines Finanzausgleichssystems oder einer Transferunion. Denn Transfers würden nur dann anfallen, wenn der unterstützte Mitgliedstaat der EU zahlungsunfähig wäre und seine Kredite nicht bedienen könnte. Das war bei diesen Zahlungsbilanzhilfen bislang nicht der Fall. Zudem war diese Form als einmalige Finanzhilfe nicht dauerhaft angelegt und mit nationalen Reformauflagen verbunden.

Die EU leistet keine Transfers an Krisenländer, sondern vergibt zinsgünstige Kredite mit langer Laufzeit. »Transfers« entstehen hier allenfalls durch die Zinsdifferenz.

Im Zuge der Krise wurde eine Reihe neuer Instrumente geschaffen, um Krisenstaaten in der Eurozone zu stützen. Ein Teil dieser Instrumente wurde außerhalb des europäischen Vertragswerks angesiedelt, wie die bilateralen Kredite für Griechenland über die Greek Loan Facility (GLF) und für Irland (bilaterale Kredite kamen auch aus den Nicht-Euro-Mitgliedern Dänemark, Schweden und Vereinigtes Königreich) sowie der erste europäische Rettungsfonds, der Europäische Finanzstabilisierungsmechanismus (EFSM). Bei den anderen Instrumenten handelt es sich um privatrechtliche Gesellschaften, die nach luxemburgischem Recht geschaffen wurden, nämlich die Europäische Finanzstabilisierungsfazilität (EFSF) und der Europäische Stabilitätsmechanismus (ESM). Ihre Aufgabe ist es, an Krisenländer Kredite zu vergeben, die von der Gesellschaft mit dem eingezahlten Kapital der Mitgliedstaaten abgesichert werden. Diese Finanzhilfen sind langlaufende und zinsvergünstigte Kredite, die nur dann zu Transfers werden, wenn die Schuldnerstaaten zahlungsunfähig sind oder die Gläubigerstaaten auf ihre Forderungen verzichten. Mit den besonderen Konditionen dieser Kreditprogramme werden die Gläubigerstaaten gegenüber den marktüblichen Kreditkonditionen begünstigt. Neben den potentiellen Transfers infolge einer Zahlungsunfähigkeit der Schuldner sind also tatsächliche Transfers allenfalls in Form der Zinsdifferenz zu verzeichnen.

Über den EFSM wurden europäische Kredite an Irland, Portugal und Griechenland vergeben. Dafür emittierte die Europäische Kommission EU-Anleihen, die über den EU-Haushalt abgesichert wurden. Zudem gewährte der EFSF Finanzhilfen in Form von Krediten.

Die Fazilität gab hierfür EFSF-Anleihen in Höhe von maximal 440 Milliarden Euro an den Finanzmärkten aus. Dafür bürgen die Anteilseigner mit ihrem eingezahlten oder zugesagten Kapital in Höhe von 724 Milliarden Euro. Auch hier besteht der eigentliche Finanztransfer in der Zinsdifferenz zwischen Krediten des EFSF und marktüblichen Krediten. Der EFSF wurde im Jahr 2013 vom unbefristeten Rettungsfonds, dem Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM), abgelöst. Dieser gewährt den Mitgliedstaaten der Eurozone ebenfalls Finanzhilfen, entweder als zinsgünstige Kredite oder über den Ankauf von Staatsanleihen. Wie zuvor beim EFSF haften auch beim ESM die Anteilseigner mit ihrem Kapital.

Bei diesen Finanzinstrumenten fließen demzufolge nicht unmittelbar europäische Gelder in die Krisenstaaten, sondern Kredite, für die letztlich die EU beziehungsweise die Staaten der Eurozone garantieren. Das Umverteilungsvolumen liegt also zunächst nur in den Zinsvorteilen, die den Krisenstaaten in Form niedriger Zinssätze und sehr langer Laufzeiten gewährt werden und auf welche die Gläubigerländer verzichten. Diese Zinsdifferenzen werden insgesamt und über die volle Laufzeit von bis zu 30 Jahren (beispielsweise laufen die ESM-Kredite an Griechenland derzeit noch bis 2059) mit rund 298 Milliarden Euro kalkuliert (hier: ohne die Beteiligung privater Gläubiger zu berücksichtigen).²⁴

Dennoch und obwohl sie häufig als »Elemente einer Transferunion« tituiert werden, sind auch diese neugeschaffenen Finanzinstrumente und -institutionen weder dazu gedacht noch geeignet, einen Finanzausgleich in der gesamten EU oder der Eurozone zu etablieren. Die eigentliche Transferleistung besteht in den gewährten Zinsvorteilen, die helfen sollen, die öffentlichen Haushalte in den Krisenstaaten zu finanzieren oder deren Banken, die in Schieflage geraten sind, zu rekapitalisieren. Es handelt sich explizit um Instrumente zur Krisenbewältigung und Risikoabsicherung, wie sie auch der IWF anwendet, der sich ebenfalls an einigen Finanzinstrumenten beteiligt hat. Diese speziellen Finanzhilfen zum Krisenmanagement in besonderen und einmaligen Situationen sind keine dauerhaft angelegten Transfers zur Finanzierung staatlicher Leistungen.

24 Matthias Kullas et al., *Umverteilung zwischen den EU-Mitgliedstaaten. Gewinner und Verlierer der europäischen Transfers*, Freiburg: Centrum für Europäische Politik (CEP), September 2016 (CEP-Studie).

Neue Transfermechanismen in der Eurozone

Die Anzeichen und Folgen der tiefen wirtschaftlichen und sozialen Krise in der Eurozone und vor allem einigen Mitgliedstaaten sind noch immer sichtbar. Sie haben dazu geführt, dass sich der Schwerpunkt der Debatte über neue und zusätzliche Transfermechanismen verschoben hat, nämlich von der Ausstattung und Ausgestaltung des EU-Haushalts auf die notwendigen Maßnahmen zur Stabilisierung der Eurozone.

Der Vorschlag des französischen Präsidenten Emmanuel Macron, ein eigenes Budget für die Eurozone zu schaffen, ist der bislang pointierteste Entwurf einer Reform, mit der sich die WWU möglicherweise nachhaltig stabilisieren ließe. Bereits Anfang 2012, als er noch finanz- und wirtschaftspolitischer Berater seines Vorgängers François Hollande war, hatte Macron dieses Konzept zur Diskussion gestellt. Und im Juni 2015 hatte er es als französischer Wirtschaftsminister gemeinsam mit seinem deutschen Kollegen Sigmar Gabriel weiter konkretisiert.²⁵ Im damaligen deutsch-französischen Vorschlag wurde dafür plädiert, zunächst in »einer Vorstufe« den Konvergenzprozess unter den Mitgliedstaaten mit Hilfe einer Wirtschafts- und Sozialunion zu stärken. Auf der Grundlage konvergenter europäischer Volkswirtschaften, so hieß es, könnten dann weitere Schritte möglich werden. Dazu zählten ein eigenes Budget der Eurozone mit automatischen Stabilisatoren und eigenen Eurozonen-Steuern, die Möglichkeit, Schulden aufzunehmen, sowie ein Euro-Kommissar und ein Euro-Parlament. Spätestens im Interview mit der Süddeutschen Zeitung vom 31. August 2015 hatte Macron dann allerdings den Schwerpunkt der Diskussion auf die Etablierung dauerhafter und unkonditionierter Transfers innerhalb der Eurozone verlagert. »Eine

Währungsunion ohne Finanzausgleich – das gibt es nicht!«, so Macron damals.²⁶

Unstreitig ist, dass die gemeinschaftlichen Instrumente der Europäischen Union und der Eurozone nur unzureichend dazu geeignet sind, auf asymmetrische oder zyklische Schocks und Krisen schnell und angemessen zu reagieren. Für die Währungsunion werden also zusätzliche makroökonomische Steuerungsinstrumente und automatische Stabilisatoren gefordert.²⁷

Drei Modelle zur Stabilisierung der Eurozone

Inzwischen konzentriert sich diese Debatte darauf, ob die Eurozone mit einer eigenen zentralen Fiskalkapazität beziehungsweise einem gesonderten Budget ausgestattet werden soll. Die Vorschläge und Konkretisierungen unterscheiden sich deutlich. Uneins ist man sich über Ziele und Aufgaben, Einnahmen, Ausgaben, Governance und schließlich die Frage, ob die Fiskalkapazität beziehungsweise ein Eurozonen-Budget innerhalb des EU-Haushalts oder getrennt davon installiert werden soll.²⁸ Die verschiedenen Ideen können zu drei Modelltypen gruppiert werden:

26 »Wollen wir die Totengräber sein?« Interview mit Emmanuel Macron, in: *Süddeutsche Zeitung*, 31.8.2015, S. 2.

27 Siehe Eulalia Rubio, *Eurozone Budget: 3 Functions, 3 Instruments*, Paris: Notre Europe – Jacques Delors Institute, Tribune, 15.11.2012; Henrik Enderlein et al., *Completing the Euro. A Road Map towards Fiscal Union in Europe*, Report of the »Tommaso Padoa-Schioppa Group«, Paris: Notre Europe – Jacques Delors Institute, Juni 2012; Daniel Gros, *The False Promise of a Eurozone Budget*, Brüssel: Centre for European Policy Studies (CEPS), 7.12.2012 (CEPS Commentary).

28 Siehe European Parliament, Committee on Budgets/ Committee on Economic and Monetary Affairs, *Working Document 2 on a Budgetary Capacity for the Eurozone*, PE 578.795 v02-00, Brüssel, 17.3.2016; Alessandro D’Alfonso/Andrej

25 Sigmar Gabriel/Emmanuel Macron, »Warum Europa zu einer Sozialunion werden muss«, in: *Die Welt*, 4.6.2015.

Begrenzte Fiskalkapazität

Eine begrenzte Fiskalkapazität soll als Anreiz dienen, Strukturreformen der nationalen Wirtschafts- und Beschäftigungspolitiken in den Mitgliedstaaten der Europäischen Währungsunion zu verwirklichen.²⁹ Mit den Transfers der EU sollen nationale Reformpolitiken in den Mitgliedstaaten finanziert und umgesetzt werden. Der Vorschlag steht in der Kontinuität der bisherigen Politik konditionierter Solidarität. Das heißt, dass europäische Hilfen nur dann gewährt werden, wenn die betreffenden Länder wirtschafts- und beschäftigungspolitische Reformen zusagen und umsetzen. Weil das Hauptziel dieser Fiskalkapazität sich darin erschöpfen würde, eine begrenzte europäische Hilfe für die notwendigen nationalen Strukturreformen anzubieten, könnte der finanzielle Umfang dieser Kapazität beschränkt bleiben. Es ginge also nicht darum, die makroökonomische Stabilität in der Eurozone zu festigen und ökonomische Schocks abzufedern. Vielmehr sollen die nationalen Politiken präventiv mit Strukturreformen wettbewerbsfähig gemacht und gehalten, also auf Schocks vorbereitet werden. Die schon bei ihrer Gründung prognostizierten Schwächen der WWU und die prozyklische Wirkung des vorhandenen Kriseninstrumentariums werden mit diesem Vorschlag nicht behandelt. Eine solche Fiskalkapazität könnte allenfalls mittelbar dazu beitragen, fiskalische Stabilität zu gewährleisten und makroökonomische Ungleichgewichte in der Eurozone auszugleichen.

Dieser Ansatz wurde erstmals im Jahr 2012 in Gestalt des Van-Rompuy-Berichts³⁰ auf europäischer Ebene vorgelegt und dann von der Kommission in ihrem Entwurf für eine »vertiefte und echte Wirt-

schafts- und Währungsunion«³¹ aufgegriffen. Als ersten Schritt, die Idee einer kleinen Fiskalkapazität zur Förderung nationaler Strukturreformen zu verwirklichen, hatte die Kommission schließlich ein »Instrument für Konvergenz und Wettbewerbsfähigkeit«³² vorgeschlagen. Damit sollten allerdings lediglich die nationalen Verwaltungen Hilfe dabei erhalten, Strukturreformen im Rahmen der langfristig angelegten Wachstums- und Beschäftigungsprogramme der europäischen Kohäsions- und Strukturpolitik umzusetzen. Keineswegs sollte dieses Instrument zur makroökonomischen Stabilisierung der Eurozone und als Hilfe bei akuten Krisen und Schocks dienen. Eine Fiskalkapazität würde deutlich über Funktion und Finanzrahmen dieses kleinen Programms hinausreichen und müsste stärker in die mitgliedstaatlichen Wirtschafts-, Beschäftigungs- und Sozialpolitiken hineinwirken.

Versicherungslösung für den Krisenfall

Dieser Vorschlag sieht eine größere Fiskalkapazität mit einem Mechanismus vor, der im Falle konjunktureller Einbrüche die Eurozone automatisch stabilisieren und asymmetrische regionale Schocks abfedern soll. Dieses Solidaritätsinstrument käme als befristete Hilfe im Krisenfall zur Anwendung und würde staatliche Ausgaben zur Wachstumsstimulierung finanzieren. Dabei werden zwei unterschiedliche oder zu kombinierende Versicherungslösungen diskutiert:

a) Ein Notfallfonds (*rainy day fund*)³³ könnte als eine Art antizyklischer Versicherungsmechanismus zwischen den Mitgliedstaaten im Euroraum wirken. Die nationalen Beiträge und Auszahlungen würden auf der Grundlage konjunkturabhängiger Indikatoren

Stuchlik, *A Fiscal Capacity for the Euro Area? Options for Reforms to Counter Asymmetric Shocks*, Brüssel: European Parliamentary Research Service (EPRS), September 2016 (In-Depth Analysis PE 589.774).

29 Xavier Vanden Bosch, *Money for Structural Reforms in the Eurozone: Making Sense of Contractual Arrangements*, Brüssel: Egmont, Royal Institute for International Relations, Mai 2013 (Egmont Paper Nr. 57); Xavier Vanden Bosch, *Contractual Arrangements: the Overlooked Step towards a Fiscal Union*, Brüssel: Egmont, Royal Institute for International Relations, Dezember 2013 (European Policy Brief Nr. 18).

30 Herman Van Rompuy (in close cooperation with José Manuel Barroso, Jean-Claude Juncker, Mario Draghi), *Towards a Genuine Economic and Monetary Union*, Brüssel, 5.12.2012.

31 Europäische Kommission, *Ein Konzept für eine vertiefte und echte Wirtschafts- und Währungsunion. Auftakt für eine europäische Diskussion*, COM(2012) 777 final, Brüssel, 28.11.2012.

32 Europäische Kommission, *Auf dem Weg zu einer vertieften und echten Wirtschafts- und Währungsunion. Einführung eines Instruments für Konvergenz und Wettbewerbsfähigkeit*, COM(2013) 165 final, Brüssel, 20.3.2013.

33 Henrik Enderlein/Lucas Guttentberg/Jann Spiess, *Blueprint for a Cyclical Shock Insurance in the Euro Area*, Paris: Notre Europe – Jacques Delors Institute, September 2013 (Studies & Reports 100); Céline Allard et al., *Toward a Fiscal Union for the Euro Area*, Washington, D.C.: International Monetary Fund (IMF), September 2013 (IMF Staff Discussion Note SDN/13/09).

wie der Produktionslücke (*output gap*)³⁴ oder auch der Arbeitslosenquote berechnet. Der Fonds würde eine doppelte antizyklische Stabilisierungsfunktion übernehmen. Zum einen müssten stark wachsende Mitgliedstaaten mehr in den Fonds einzahlen und würden so einer konjunkturellen Überhitzung ihrer Wirtschaft vorbeugen. Zum anderen könnten Mitgliedstaaten, deren Wirtschaft deutliche Krisensymptome zeigt und einzubrechen droht, die Finanzhilfen des Fonds für konjunkturstützende Ausgabenprogramme nutzen.

Zahlungen sollten in Form nicht rückzahlungspflichtiger Transfers und ausschließlich in Krisenfällen geleistet werden. Über die Dauer eines Konjunkturzyklus sollte die Rolle als Geber oder Empfänger von Transferzahlungen wechseln, so dass sich diese im Laufe der Zeit ausgleichen. Dauerhafte Transfers zur Einkommensangleichung sollten vermieden werden. Stattdessen sollten Zahlungen lediglich für eine gewisse Zeit und auch nur dazu gewährt werden, starke Konjunkturausschläge zu dämpfen. Die hier vorgeschlagene Risikoteilung zwischen den Mitgliedstaaten soll helfen, asymmetrische Schocks zu mildern, und sollte mit der notwendigen nationalen Verantwortung für eine solide Wirtschafts- und Finanzpolitik kombiniert werden. Dieses Solidaritätsinstrument wäre also in Dauer und Umfang begrenzt.

b) Alternativ wird ein europäisches Arbeitslosenversicherungssystem für die Eurozone vorgeschlagen.³⁵ Als Indikator dafür, wann Zahlungen aus diesem Stabilisierungsmechanismus geleistet werden sollen, würde der Anstieg der jeweiligen nationalen Arbeitslosenquoten dienen. Bei wachsender Arbeitslosigkeit sollten kurzfristig betroffene private Haushalte eine zusätzliche europäische Arbeitslosenunterstützung erhalten. Das Geld flösse direkt an Arbeitslose in den

betroffenen Mitgliedstaaten, nicht in die nationalen Budgets. Diese Maßnahmen würden unmittelbar und antizyklisch wirken. Notwendige Mittel würden aus einem europäischen Fonds kommen, der zuvor mit Beiträgen aus den nationalen Arbeitslosenversicherungen gefüllt werden müsste. Die Finanzierung des Fonds durch Mitgliedstaaten oder Regionen mit hohem Beschäftigungsniveau soll zudem einer potentiellen Überhitzung dort entgegenwirken. Allerdings sind die Zahlungen aus der europäischen Versicherung nicht dazu gedacht, die Folgen struktureller Arbeitslosigkeit abzuschwächen. Vielmehr ginge es darum, einen starken Anstieg der Arbeitslosigkeit zu bekämpfen, der entweder durch konjunkturelle Schwankungen oder einen externen Schock ausgelöst wurde. Auf diese Weise sollen dauerhafte Transfers an Mitgliedstaaten mit hoher struktureller Arbeitslosigkeit verhindert werden. Sinn der Maßnahmen ist gerade nicht, verfehlte nationale Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik mit europäischen Transfers zu belohnen.

Beide Optionen kranken allerdings daran, dass eine schnelle und unmittelbare antizyklische Antwort nur schwer möglich scheint, weil die Indikatoren externer Schock und konjunkturelle Produktionslücke mit gewissen Unsicherheiten behaftet sind. Exakt lassen sie sich nur in der Rückschau und mit einiger Verzögerung auf der Grundlage statistischer Daten berechnen. Werden infolge eines Konjunktur einbruchs unmittelbare und rasche Hilfszahlungen geleistet, kann dies unbeabsichtigte Folgen haben. So könnten europäische Transfers in einen Mitgliedstaat fließen, in dem kein Bedarf für große antizyklische Konjunkturprogramme besteht. Bei einer korrigierten Berechnung müssten solche Mittel zurückgefordert werden. Auf der anderen Seite könnten fehlerhafte Berechnungen auch zu langen Perioden regelmäßiger europäischer Transfers mit entsprechenden Gewöhnungseffekten führen, die ebenfalls nur schwer rückgängig zu machen wären.

Hinzu käme, dass die Veränderung der Arbeitslosenquote den Auslöser für Zahlungen bilden würde. Daher könnte auch ein Mitgliedstaat mit ursprünglicher Vollbeschäftigung in den Genuss von Hilfen aus dem gemeinsamen europäischen Fonds kommen, falls seine Arbeitslosigkeit konjunkturbedingt steigt. Es ist schwer vorstellbar, dass ein Land mit gleichbleibend hoher Arbeitslosigkeit sich in diesem Fall an der Finanzierung von Konjunkturprogrammen in einem wohlhabenden Mitgliedstaat beteiligen würde.

34 Der *output gap* bezeichnet die Lücke zwischen dem Produktionspotential und der tatsächlichen Produktion einer Volkswirtschaft und wird ex post berechnet.

35 Sebastian Dullien, *Eine Arbeitslosenversicherung für die Eurozone. Ein Vorschlag zur Stabilisierung divergierender Wirtschaftsentwicklungen in der Europäischen Währungsunion*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Februar 2008 (SWP-Studie 1/2008); Sebastian Dullien/Ferdinand Fichtner, »Eine gemeinsame Arbeitslosenversicherung für den Euroraum«, in: *DIW Wochenbericht*, (2012) 43, S. 9 – 15; Andrea Brandolini/Francesca Carta/Francesco D'Amuri, *A Feasible Unemployment-based Shock Absorber for the Euro Area*, Rom: Banca d'Italia, November 2014 (Questioni di Economia e Finanza – Occasional Papers, Nr. 254).

Zusätzliches Budget für die Eurozone

Der dritte und bedeutsamste Vorschlag ist ein zusätzliches vollumfängliches Budget für den Euroraum, wie es dem französischen Präsidenten Emmanuel Macron vorschwebt. Diese Idee ist allerdings noch immer relativ unklar und wird in einigen Arbeitspapieren des französischen Finanzministeriums nur wenig konkretisiert; auch die frühere italienische Regierung hat dazu Überlegungen zu Papier gebracht.³⁶ Demnach soll dieser Haushalt erstens die makroökonomische Stabilität durch eine antizyklische Finanzpolitik im Euroraum fördern sowie zweitens Investitionen und Beschäftigung und damit die ökonomische und soziale Konvergenz in der Eurozone erhöhen. Dieses Instrument ginge also über eine begrenzte Nutzung im akuten Krisenfall und bei asymmetrischen Schocks hinaus. Es könnte zu einem wirtschaftspolitischen Instrument einer europäischen Konjunkturpolitik ausgebaut, also auch bei symmetrischen Schocks genutzt werden.³⁷

Der französische Vorschlag für einen Eurozonen-Haushalt³⁸ enthält drei Hauptausgabeninstrumente:

1. einen Investitionsfonds, um große Investitionsprojekte zu finanzieren und um langfristig wirtschaftliche Konvergenz zu fördern;
2. eine europäische Arbeitslosenversicherung in der Eurozone und
3. einen erweiterten ESM, der Eurozonen-Mitgliedstaaten in einer Liquiditätskrise Finanzhilfen gewähren kann.

Das Investitionsbudget als ständiger Investitionsstrom sollte mindestens 2 Prozent des BIP in der Eurozone betragen und öffentliche Investitionen in strukturschwachen und hinterherhinkenden Mitgliedstaaten finanzieren. Dabei ginge es vor allem um Infrastrukturausbau, aber auch um Investitionen in Humankapital, Forschung und Entwicklung sowie Innovation und Bildung. Antizyklische Ausgaben sollen ermöglichen, dass in Zeiten einer Rezession

höhere und in Wachstumsphasen geringere Ausgaben als das BIP-Wachstum getätigt werden. Auf diese Weise sollen Konjunkturschwankungen abgefedert und ausbalanciert werden.

Zahlungen und Transfers sollen nach diesen Überlegungen aus einem gesonderten Budget finanziert werden, das aus den Einnahmen einer eigenen Steuer der Eurozone gespeist würde, etwa einer europäischen Körperschaftssteuer. Diese steuerbasierte Finanzierung aus den Mitgliedstaaten entspräche also den nationalen Konjunkturzyklen.³⁹

Zusätzlich wird eine breite Palette von Kombinationen erwogen, mit zusätzlichen Elementen wie Eurobonds oder European Senior Bonds (ESBies), einem erweiterten ESM, einer Insolvenzordnung für Staaten in der WWU, einem Schuldentilgungsfonds oder einer Kreditaufnahme für die Eurozone oder der Einführung einer EU-Steuer. Auch diese Vielfalt an ergänzenden Elementen und Modellen erschwert es, die Idee eines Eurozonen-Budgets zu konkretisieren.⁴⁰

Anforderungen an einen zusätzlichen Stabilisierungsmechanismus in der Eurozone

Seit einigen Jahren wird über Notwendigkeit und Ausgestaltung zusätzlicher Instrumente diskutiert, mit denen sich die Eurozone präventiv stabilisieren ließe. Das berührt zwangsläufig auch die Debatte darüber, wie zweckmäßig oder gefährlich es wäre, Elemente eines europäischen Finanzausgleichs oder einer europäischen »Transferunion« einzuführen. Im Zuge der Diskussion über zusätzliche Transfermechanismen wird jedoch häufig nicht klargestellt, wofür diese Instrumente benötigt werden, und daher oft nicht begründet, wie sie ausgestattet und beschaffen sein sollten, um den angestrebten Zweck erfüllen zu können.

Je nachdem welche Funktion und welches (Fern-) Ziel mit dem jeweiligen Vorschlag verbunden werden, unterscheidet sich auch seine Ausgestaltung. Über deren Wege und Optionen haben die Institu-

36 Siehe Nicolas Claudal et al., *A Budget for the Euro Area*, Paris: Ministère de l'Économie et des Finances et Ministère du Commerce Extérieur, Oktober 2013 (Trésor-Economics, Nr. 120); Italian Position Paper, *Reforming the European Monetary Union in a Stronger European Union*, 13.12.2017.

37 Siehe Maurice Obstfeld, *Finance at Center Stage: Some Lessons of the Euro Crisis*, Brüssel: European Commission, April 2013 (Economic Papers, Nr. 493).

38 Yves-Emmanuel Bara et al., *A Contribution to the Work on the Strengthening of the Euro Area*, Paris: Ministère de l'Économie et des Finances, Februar 2017 (Trésor-Economics, Nr. 190).

39 Jean Pisani-Ferry/Erkki Vihriälä/Guntram Wolff, *Options for a Euro Area Fiscal Capacity*, Brüssel, Januar 2013 (Bruegel Policy Contribution, Issue 2013/01).

40 Agnès Bénassy-Quéré et al., *Reconciling Risk Sharing with Market Discipline: A Constructive Approach to Euro Area Reform*, London: Center for Economic Policy Research, Januar 2018 (Policy Insight Nr. 91).

tionen der EU bereits breit debattiert. Schon im Februar 2017 sprach sich das Europäische Parlament dafür aus, eine fiskalische Kapazität innerhalb des Haushalts der EU zu schaffen, die jedoch nicht an die Ausgabenobergrenze ihres Budgets gebunden sein solle.⁴¹ Das Parlament verabschiedete einige allgemeine Grundsätze und Voraussetzungen für die Einrichtung eines neuen Instrumentariums:

1. Die Fiskalkapazität sollte den ESM mit einer »spezi-fischen zusätzlichen Haushaltskapazität« umfassen und als gesonderte Rubrik in den mehrjährigen EU-Haushalt aufgenommen werden, aber nicht von den Obergrenzen und Höchstbeträgen des Mehr-jährigen Finanzrahmens erfasst werden.
2. Sie sollte von den Mitgliedern der Eurozone über eine neue Quelle zweckgebundener Einnahmen finanziert werden. Später sollte die Kapazität sich dann komplett aus Eigenmitteln der EU speisen.
3. Die Kapazität sollte drei Ausgabenschwerpunkte abdecken beziehungsweise drei politischen Zielen dienen, nämlich
 - a) Strukturreformen in den Mitgliedstaaten der Eurozone finanzieren,
 - b) wirtschaftliche Konvergenz als Puffer gegen asymmetrische Schocks fördern und
 - c) symmetrische Schocks in der gesamten Euro-zone abfedern.
4. Das neue Instrument sollte auf der Grundlage eines europäischen Rechtsakts geschaffen werden, also nach dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren und der Gemeinschaftsmethode. Im institu-tionellen Aufbau sollte das Amt des Präsidenten der Euro-Gruppe mit dem Amt des Kommissars für Wirtschaft und Finanzen fusioniert und so der Posten eines Vizepräsidenten der Europäischen Kommission geschaffen werden, der für die Fiskal-kapazität zuständig ist.

Die Europäische Kommission hat ebenfalls vorge-schlagen, ein neues Instrument innerhalb des euro-päischen Haushalts und des institutionellen Rahmens der Union zu schaffen, um für mehr Stabilität im

Euroraum zu sorgen.⁴² Diese Fiskalkapazität sollte im Falle großer asymmetrischer Schocks schnell Finanz-mittel bereitstellen und so ein Übergreifen (*spillover*) auf andere Mitgliedstaaten verhindern. Als Haushalts-linie innerhalb des EU-Haushalts sollte dieses Stabi-lisierungsinstrument vier Funktionen erfüllen:

1. Es sollte sich von bestehenden Instrumenten abgrenzen, wie dem Europäischen Solidaritäts-fonds oder dem Fonds für die Anpassung an die Globalisierung.
2. Es sollte finanziell mittelfristig neutral sein und nicht zu einem dauerhaften Transfermechanismus führen.
3. Es sollte Missbrauch wie *moral hazard*, Trittbrett-fahrerei und Mitnahmeeffekte minimieren, indem es strenge Förderkriterien auf der Grundlage einer soliden makroökonomischen Politik definiert.
4. Es sollte zur finanziellen Stabilität in krisen-geschüttelten Mitgliedstaaten beitragen und so großzügig ausgestattet sein, dass es eine echte Stabilisierung ermöglicht. Die Kommission hat dafür ein notwendiges Volumen von 1 Prozent des BIP errechnet, was eine zusätzliche Kredit-aufnahme erfordern könnte.

In der aktuellen Debatte mit ihren zumeist makro-ökonomischen Argumenten und Begründungen wird vernachlässigt, dass Verbindungen zur Diskussion über Formen und Elemente von Finanzausgleichs-systemen, deren Instrumente, Voraussetzungen und Bedingungen bestehen. Soll ein zusätzliches Transfer-instrument erreichen, dass die Eurozone den drei fundamentalen Zielen eines öffentlichen Haushalts – Allokation, Redistribution und Stabilisierung – näherkommt, dann lassen sich daraus einige Kriterien für die Ausgestaltung des Instruments ableiten. Zunächst müssen ausreichende finanzielle Ressourcen für diese Transfers zur Verfügung stehen. Darüber hinaus müssen sie schnell und auf Grundlage recht-lich gesicherter, allgemein akzeptierter und verbind-

⁴¹ Europäisches Parlament, *Entschließung des Europäischen Parlaments vom 16. Februar 2017 zu der Haushaltskapazität für das Euro-Währungsgebiet*, P8_TA(2017)0050, Straßburg, 16.2.2017. Zuvor waren Aufgaben, Zweck, Rechtsgrundlage, Voraussetzungen und Notwendigkeiten sowie die Frage der Steuerung einer Fiskalkapazität und die Folgen dieser Differenzierung eines solchen Instruments breit im Haushaltsausschuss und im Ausschuss für Wirtschaft und Währung diskutiert worden.

⁴² Die Kommission stellte diese Idee erstmals in ihrem Eurozonen-Reformpaket vom 6. Dezember 2017 zur Diskus-sion und konkretisierte sie in ihrem Vorschlag vom 2. Mai 2018 für den nächsten Mehrjährigen Finanzrahmen. Euro-päische Kommission, *Weitere Schritte zur Vollendung der Wirt-schafts- und Währungsunion Europas: Ein Fahrplan*, COM(2017) 821 final, Brüssel, 6.12.2017; Europäische Kommission, *Neue Haushaltsinstrumente für ein stabiles Euro-Währungsgebiet innerhalb des Unionsrahmens*, COM(2017) 822 final, Brüssel, 6.12.2017; Europäische Kommission, *Ein moderner Haushalt für eine Union, die schützt, stärkt und verteidigt. Mehrjähriger Finanz-rahmen 2021–2027*, COM(2018) 321 final, Brüssel, 2.5.2018.

licher Regeln und Kriterien ausgezahlt werden können. Und schließlich sollten Zweck und Aufgaben der Transferleistungen so definiert werden, dass sie allokativen, distributiven und stabilisierenden Funktionen übernehmen. Aus diesen Voraussetzungen ergeben sich Anforderungen an Volumen, Zweck und Finanzierung der Ausgaben.

Volumen

Um mit nachfrageseitigen Maßnahmen einen makroökonomischen, die Konjunktur stabilisierenden Effekt erzielen zu können, müsste ein neues Instrumentarium oder ein Mechanismus zur Stabilisierung der WWU eine antizyklische Politikgestaltung ermöglichen. Alle Vorschläge gehen deshalb von einem deutlich größeren Volumen aus, als derzeit für den Haushalt der EU-28 zur Verfügung steht.

Dabei orientiert sich die Berechnung des benötigten Transfervolumens an bestehenden Finanzausgleichssystemen. Die deutschen Ökonomen Kai Konrad und Holger Zschäpitz zum Beispiel nahmen für ihre Kalkulation 2011 den damaligen deutschen Länderfinanzausgleich zum Maßstab. Auf Grundlage der Staatseinkünfte einschließlich der Sozialversicherungsbeiträge der EU-Mitgliedstaaten im Jahr 2007 schätzten sie, dass ein europäischer Finanzausgleich rund 445 Milliarden Euro erfordern würde.⁴³ Im Hinblick auf die Eurozone gelangte der deutsche Volkswirt Nicolaus Heinen, ebenfalls anhand des Referenzjahres 2007, zu dem Resultat, dass für einen Ausgleich der Staatseinnahmen rund 137 Milliarden Euro jährlich aufzuwenden wären.⁴⁴ Ältere Schätzungen für die EU-15 vor der EU-Osterweiterung gingen davon aus, dass jährlich 5 Prozent des EU-BIP der EU-15 nötig gewesen wären, um die Unterschiede in der Finanzkraft zwischen den Mitgliedstaaten der damaligen EU nivellieren zu können. Selbst wenn man sich darauf hätte beschränken wollen, asymmetrische Schocks abzufedern, wären dafür laut diesen Quellen immer noch Transfers in Höhe von 2 Prozent des BIP notwendig gewesen.⁴⁵ Aktuelle Schätzungen kommen zu ähnlichen Ergebnissen. Demnach müsste ein Euro-

zonen-Budget sich auf 1,5 bis 2 Prozent des BIP der Eurozone belaufen, um einen spürbaren fiskalischen Impuls zu einer realistischen Stabilisierung zu setzen.⁴⁶

Ein zusätzliches Eurozonen-Budget wäre größer als der gesamte bisherige Etat der EU.

Ein Budget mit einem Volumen von 2 Prozent des BIP der Eurozone läge in absoluten Zahlen bei jährlich mehr als 200 Milliarden Euro. Weil es nur für Ausgaben in der Eurozone vorgesehen wäre, müsste diese Summe wohl zusätzlich zum Haushalt der EU-27 aufgebracht werden. Zurzeit umfasst der Etat der Union gemäß dem Mehrjährigen Finanzrahmen 2014–2020 ungefähr 140 Milliarden Euro pro Jahr. Offen ist, welche Auswirkungen ein Eurozonen-Budget auf den regulären Haushalt der EU hätte, ob dieser unverändert bliebe oder deutlich gekürzt würde. Allerdings würde ein Eurozonen-Budget in einer solchen Größenordnung zweifellos zum wichtigeren Haushalt in der EU werden.

Zweck und Aufgaben

Die Hauptaufgabe eines solchen zusätzlichen vertikalen Transfers bestünde zunächst darin, einen ausreichenden Puffer gegen asymmetrische Schocks bereitzustellen oder sogar bei symmetrischen Schocks antizyklische konjunkturpolitische Maßnahmen zu finanzieren. Dabei lägen die Ausgabenprioritäten darauf, die Konjunktur in den von Schocks betroffenen Mitgliedstaaten zu stützen oder anzuregen. In diesen Ländern sollten antizyklische Ausgaben über einen Eurozonen-Investitionsfonds oder eine europäische Arbeitslosenunterstützung finanziert werden.⁴⁷ Unklar ist jedoch, welche neuen Investitionsprioritäten mit dem vorgeschlagenen Fonds in der Eurozone sinnvoll finanziert werden sollten. Mit den Europäischen Strukturfonds und der »Connecting Europe«-Fazilität für die EU-27 verfügt die EU nämlich bereits über sehr ähnliche Instrumente mit nahezu deckungs-

⁴³ Kai A. Konrad/Holger Zschäpitz, »The Future of the Eurozone«, in: *CESifo Forum*, 12 (2011) 2, S. 46–49.

⁴⁴ Heinen, *Transferunion Europa* [wie Fn. 21].

⁴⁵ Heinz Grosseckettler, »Finanzausgleich über den EU-Haushalt – Rechtfertigung und Größenordnungen«, in: Rolf Caesar (Hg.), *Zur Reform der Finanzverfassung und Strukturpolitik der EU*, Baden-Baden 1997, S. 111–140 (134f).

⁴⁶ Jeromin Zettelmeyer, »Wirtschaftspolitik neu denken – ein besserer Fiskalrahmen für die Eurozone«, in: Alexander Schellinger/Philipp Steinberg (Hg.), *Die Zukunft der Eurozone. Wie wir den Euro retten und Europa zusammenhalten*, Bielefeld 2016, S. 131–154 (142).

⁴⁷ Agnès Bénassy-Quéré/Xavier Ragot/Guntram B. Wolff, *Which Fiscal Union for the Euro Area?*, Brüssel, Februar 2016 (Bruegel Policy Contribution, Issue 2016/05).

gleichen Ausgabenprioritäten. Ungewiss ist auch, wie über große Infrastrukturprojekte entschieden und wer ihre Umsetzung überwachen sollte.

Hinzu kommt, dass Transfers für nachfrageseitige Konjunkturmaßnahmen schnell und unverzüglich ausgezahlt werden sollten, um einen stabilisierenden Effekt erzielen zu können. Diese Voraussetzung spräche gegen Infrastrukturinvestitionen, die frühzeitig geplant werden müssen und erst mittel- bis langfristig wirken. Die Fiskalkapazität würde sich demzufolge auch auf Tempo, Inhalt und Form der Entscheidungen auswirken. Soll die Eurozone oder ein Mitgliedstaat im Krisenfall makroökonomisch stabilisiert werden, wäre es gewiss einfacher, den Konsum rasch mit ungebundenen Finanztransfers zu stützen. Die Kehrseite einer solchen Vorgehensweise wäre, dass sie Missbrauch und Mitnahmeeffekte erleichtern könnte.

Deshalb werden automatische Stabilisatoren vorgeschlagen, die auf der Grundlage neutraler Indikatoren die Hilfszahlungen auslösen würden. Das soll langwierige Verhandlungen über die Freigabe von Geldern für große Konjunkturprogramme ebenso verhindern wie sachfremde Paketverhandlungen und Koppelgeschäfte. Unter diesen Bedingungen scheint sich eine europäische Arbeitslosenversicherung als geeignetste Lösung anzubieten. Ihr Vorteil wäre, dass sie schnell und anhand eines objektiven Indikators, nämlich eines plötzlichen und starken Anstiegs der Arbeitslosenquote, konjunkturstützende Transfers leisten könnte. Allerdings würde sie ein hohes Maß an Harmonisierung und Europäisierung der nationalen Versicherungssysteme voraussetzen, selbst wenn sie nur bei konjunkturell bedingter Arbeitslosigkeit angewandt würde.

Finanzierung

Soll die vorgeschlagene Kapazität als makroökonomischer Puffer fungieren, würde der Haushalt der EU dazu nicht ausreichen. Auch der in Artikel 310 AEUV festgeschriebene Grundsatz, dass der Etat der Union stets ausgeglichen sein muss, könnte eine antizyklische Haushaltspolitik verhindern: Tritt der Fall ein, dass die Einnahmen wegen eines Konjunkturerinbruchs zurückgehen, können größere Ausgabenprogramme nicht mit einer Schuldenaufnahme der EU finanziert werden. Daher wird der Vorschlag, einen Haushalt der Eurozone als antizyklisches und konjunkturstützendes wirtschaftspolitisches Instrument zu nutzen, häufig mit zusätzlichen und sub-

stantiellen Reformen auch für die Einnahmenseite eines Eurozonen-Budgets verbunden.⁴⁸ Dieses müsse neue und größere Spielräume erhalten, um je nach Bedarf ausgeweitet werden zu können.

Grundsätzlich werden derzeit vier Wege erörtert, eine Fiskalkapazität oder ein Eurozonen-Budget zu finanzieren:

1. Die Mitgliedstaaten im Euroraum könnten Beiträge aus ihren nationalen Haushalten leisten.
2. Es könnten eine neue Eurozonen-Steuer oder Anteile an einer harmonisierten nationalen Steuer der Eurozonen-Mitgliedstaaten eingeführt werden. Das könnten beispielsweise die Erträge einer Finanztransaktionssteuer oder EU-Anteile an harmonisierten nationalen Unternehmenssteuern sein.
3. Aus den nationalen Sozialversicherungssystemen, beispielsweise der Eurozonen-Länder, könnten Gelder abgeführt beziehungsweise Beitragszahlungen verwendet werden.
4. Der Eurozone könnte die Möglichkeit eingeräumt werden, eigene Kredite aufzunehmen, um antizyklische Ausgaben finanzieren zu können.

⁴⁸ Bara et al., *A Contribution to the Work on the Strengthening of the Euro Area* [wie Fn. 38], S. 8.

Prinzipien und Voraussetzungen für zusätzliche europäische Transfers

Aus den drei klassischen Funktionen öffentlicher Haushalte – Allokation, Distribution und Stabilisierung – und daraus folgend den Funktionen föderaler Finanzverfassungen lässt sich eine Reihe allgemeiner Argumente für zusätzliche Transfers in der Europäischen Union ableiten:

Erstens: Europäische Allokationsziele manifestieren sich in der Bereitstellung europäischer Kollektivgüter, wie der grenzüberschreitenden Infrastruktur, trans-europäischen Netzen, dem europäischen Binnenmarkt mit seinen vier Marktfreiheiten und der europäischen Zollunion. Öffentliche Güter werden in der EU größtenteils mit Hilfe europäischer Gesetzgebung und Regulierung zur Verfügung gestellt. Europäische Finanztransfers bilden in diesen Fällen eine Kompensation dafür, dass Staaten ihre Märkte öffnen oder die EU nationale Regeln harmonisiert.

Allerdings möchte die EU die öffentlichen Güter ausweiten, beispielsweise mit einem gemeinsamen Außengrenzschutz oder einer wirklichen gemeinsamen Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik. Dadurch würden, so wird erwartet, die Kosten in den Mitgliedstaaten sinken, was wiederum zu gemeinsamem Wachstum und Wohlstand führen werde. Die dazu nötigen Transfers wären also dann sinnvoll und begründet, wenn sie den angestrebten allokativen Zweck erfüllen. Konkret bedeutet dies, dass sie dazu beitragen sollen, gemeinschaftliche öffentliche Güter zu schaffen und eine effizientere Versorgung mit staatlichen Leistungen zu gewährleisten. Ist das der Fall, würden sie darüber hinaus einen europäischen Mehrwert hervorbringen und eine optimale Nutzung europäischer Ressourcen ermöglichen.

Zweitens: Gelingt es, mit Hilfe von Transfers eklatante Divergenzen und Wohlstandsunterschiede zu verringern, lassen sich auf diese Weise auch politische Spannungen in der Union entschärfen. Heute

schon verfügen das Haushaltssystem und die Budgetpolitik in der Europäischen Union über Instrumente der Umverteilung und des Ausgleichs zwischen europäischen Regionen und Mitgliedstaaten sowie zwischen einzelnen Politikfeldern und Wirtschaftsbereichen. Diese Fonds schaffen Kohäsion und Konvergenz in der EU und erfüllen damit eine Distributionsfunktion öffentlicher Haushalte. Das wiederum kann bewirken, dass nicht erwünschte Wanderungsbewegungen innerhalb des Binnenmarkts reduziert und so auch die Sozialsysteme in anderen Mitgliedstaaten nicht über Gebühr beansprucht werden. Innerhalb der Wirtschafts- und Währungsunion könnte diese redistributive Funktion zu einer politischen und ökonomischen Stabilisierung des Wirtschaftsraums beitragen.

Als die WWU geschaffen wurde, entfiel die Möglichkeit für Staaten, im Krisenfall ihre Wechselkurse anzupassen. Erschwerend kam hinzu, dass der Europäische Stabilitäts- und Wachstumspakt die Staatsverschuldung begrenzt, während die Wanderung von Arbeitskräften noch immer gering ist und die Löhne nur wenig flexibel sind. Unter diesen Bedingungen bleibt als Mittel nur die Kapitalzufuhr von außen, um asymmetrische ökonomische Schocks zu absorbieren. Dies spricht dafür, zusätzliche Transfermechanismen einzuführen – zumindest um die gemeinsame Währung zu stabilisieren.

Drittens: Im Zuge der Vertiefung der ökonomischen Integration der EU zu einem gemeinsamen Markt mit einer gemeinsamen Währung wurden die Europäischen Strukturfonds finanziell aufgestockt und ihr Anwendungsbereich wurde erweitert. Das geschah nicht ohne Grund. Neben ihrer redistributiven Funktion spielen die Strukturfonds auch eine Rolle dabei, die weiter fortschreitende ökonomische Integration zu stabilisieren. Gerade im Verlauf der tiefen Finanz-

und Verschuldungskrise in der EU seit 2011 entwickelten sie sich zu einem wirksamen Instrument, mit dem mitgliedstaatliche Investitions- und Ausgabenprogramme finanziert werden konnten. Damit haben die Strukturfonds ihre stabilisierende Wirkung unter Beweis gestellt.⁴⁹

Finanztransfers im Rahmen eines europäischen Ausgleichssystems könnten eine effizientere und kostengünstigere Lösung zur Stabilisierung aller Regionen im Binnenmarkt sein. Das wäre dann der Fall, wenn es gelänge, mit ihrer Hilfe die Folgen wirtschaftlicher Schocks zu minimieren und abzufedern sowie zu verhindern, dass bis dahin nicht betroffene Regionen ebenfalls unter Wachstumseinbrüchen zu leiden hätten. Die Stabilisierung des gesamten Wirtschaftsraums käme allen Wirtschaftsteilnehmern zugute. Sie würde Konjunkturerinbrüchen vorbeugen und Arbeitsplätze sichern. Auch in diesem Fall können Transfers also geboten sein, um größeren Schaden und damit höhere Kosten abzuwenden.

Die immer stärkere Verflechtung in der EU lässt einen Ausbau der Transferinstrumente sinnvoll erscheinen.

Die politische, wirtschaftliche und soziale Verflechtung in der Europäischen Union, im Binnenmarkt und in der Währungsunion ist inzwischen so dicht, dass sie einen weiteren Ausbau der Transferinstrumente rechtfertigen und begründen könnte. Allerdings genügen diese Mechanismen bei weitem noch nicht den Anforderungen und Notwendigkeiten eines wirklichen Finanzausgleichssystems, wie es in Bundesstaaten anzutreffen ist. Gerade deshalb ist die EU gut beraten, Erfahrungen mit nationalen Finanzausgleichssystemen einschließlich ihrer Voraussetzungen und Grundprinzipien zu berücksichtigen. Dies könnte den Diskussionen in der EU Impulse geben, etwa wenn es um den Ausbau von Transfermechanismen (wie eine Aufstockung des EU-Budgets) und um neue Mechanismen geht (wie ein gesondertes Budget oder einen großen Investitionsfonds für die

Eurozone). Auch innerhalb der EU und zwischen ihren Mitgliedstaaten kommt es darauf an, in verschiedenen Bereichen einen angemessenen Ausgleich herzustellen. So müssen mitgliedstaatliche Eigenverantwortung und europäische Solidarität in Einklang gebracht werden. Zudem sollen die Empfänger europäischer Transferleistungen die nötige Hilfe erhalten, ohne dass die Geber finanziell und politisch überfordert werden. Zwischen dem notwendigen Wettbewerb der Mitgliedstaaten um die besten Lösungen für ökonomische und politische Herausforderungen und der fairen Gleichbehandlung aller Mitgliedstaaten muss ebenfalls eine Balance gefunden werden. Für all dies könnten drei Grundsätze hilfreich sein:

Das Prinzip begrenzter Solidarität

Das Prinzip gegenseitiger Solidarität ist ein Leitmotiv des europäischen Integrationsprozesses. Bis heute ist jedoch nicht eindeutig geklärt, wie weit es in der Europäischen Union reichen soll und wie es verwirklicht werden könnte. Insgesamt gibt es viele Möglichkeiten, Solidarität innerhalb der Europäischen Union zu praktizieren und zu unterstützen, sei es politisch, fiskalisch, wirtschaftlich oder sozial. Solidarität kann heißen, Geld und Ressourcen umzuverteilen. Aber auch die Öffnung nationaler Märkte, ob für Flüchtlinge, Arbeitnehmer oder Dienstleistungen, kann Ausdruck von Solidarität sein. Dasselbe gilt für eine politische Partnerschaft, mit der gemeinsame Werte und europäisches Denken verteidigt werden sollen.

Das Prinzip wird derzeit noch in erster Linie als transnationale Solidarität innerhalb der Europäischen Union zwischen den Mitgliedstaaten und ihren Völkern verstanden. Es basiert auf gemeinsamen Interessen und Werten, aber auch auf gemeinsamen Bedürfnissen. Die Fragen nach Bereichen und Ausmaß europäischer Solidarität müssen politisch in Verhandlungen zwischen den Mitgliedstaaten und den europäischen Institutionen beantwortet werden. Solidarität ist insofern kein Altruismus, sondern das Ergebnis einer rationalen Abwägung. Gemeinsame Interessen, die Verringerung von Risiken durch Versicherungsformen oder langfristige Vorteile können fundamentale Gründe für europäische Solidaritätsleistungen sein.

⁴⁹ Im Verlauf der Krise gingen die öffentlichen Investitionen um 20 Prozent zurück; in den Krisenstaaten Griechenland, Spanien und Irland sogar um rund 60 Prozent. Die Europäischen Strukturfonds waren die einzige verlässliche Finanzierungsquelle, mit deren Hilfe die wachsende Arbeitslosigkeit bekämpft sowie Wachstumsimpulse in Form öffentlicher Investitionen gesetzt werden konnten.

Europäische Solidarität in Form von Finanztransfers setzt Gegenseitigkeit voraus und darf die Finanziers nicht überfordern.

Europäische Solidarität kann niemals einseitig oder absolut und unbegrenzt sein. Vielmehr beruht das Prinzip auf einem beidseitigen Verständnis von Gleichwertigkeit und gerechter Verteilung von Kosten und Gewinnen der europäischen Integration, sowohl für den Anbieter als auch den Empfänger von Solidarleistungen. Der Solidaritätsgrundsatz erlegt beiden Parteien Pflichten und gegenseitige Verantwortung auf. Auch europäische Solidarität in Form von Finanztransfers setzt Gegenseitigkeit voraus und darf die Finanziers nicht überfordern. Transfers stehen nicht uneingeschränkt zur Verfügung, sondern sind stets endlich und begrenzt – sowohl in zeitlicher und finanzieller Hinsicht als auch mit Blick auf die Ziele. Eine inhaltliche Begrenzung erfährt europäische Solidarität bereits durch die Verbindung mit den unterschiedlichen, im Primärrecht aufgeführten Fonds und deren Förderzielen.

Die europäischen Gelder müssen deshalb möglichst effizient und zielgerichtet verwendet werden. Mit den derzeitigen Ausgabenprioritäten des Haushalts, also vor allem den Europäischen Agrar- und Strukturfonds, verfügt die EU bereits über solidarische, wenn auch sehr spezifische Transfermechanismen. Dieses Instrumentarium ist zudem in den Europäischen Verträgen verankert und fußt damit auf einer nicht in Frage gestellten rechtlichen Grundlage. Allerdings müssen Umfang, Zielsetzung und Anspruchsberechtigung in den Verhandlungen über den Mehrjährigen Finanzrahmen der EU immer wieder neu ausgehandelt werden. Auch neue zusätzliche Transfermechanismen in der Eurozone, die wirtschaftliche und soziale Ungleichgewichte nivellieren und asynchrone Konjunkturzyklen angleichen sollen, müssten diesem Grundsatz der zeitlichen, finanziellen und funktionalen Begrenzung von Transferleistungen genügen.

Unbegrenzte, unbefristete und ungebundene Finanztransfers sind in der EU nicht denkbar. Selbst in national- und bundesstaatlichen Finanzausgleichssystemen gibt es solche Transfers nicht. Bei potentiellen zusätzlichen Transfermechanismen oder größeren Transfersummen wird also auf Formen der Begrenzung zu achten sein. Das gilt für das Transfervolumen und eine Befristung, aber wohl stärker noch für Aufgaben und Ziele, die mit den Zahlungen verfolgt werden sollen. Zusätzliche Transfers als Form begrenzter

europäischer Solidarität erfordern zusätzliche Überwachung und Kontrolle der Transfermechanismen. Begrenzungen und die nötigen Kontroll- und Monitoringinstrumente auszuhandeln, die zu bewältigenden Aufgaben supranationalen oder mitgliedstaatlichen Institutionen zuzuweisen – all das ist schwierig, langwierig und konfliktreich, aber unvermeidlich. Dauerhafte, unbegrenzte und ungebundene Transfers könnten die fragile Balance zwischen Gebern und Empfängern von Solidarität zerstören und würden das Prinzip der gegenseitigen Verantwortung aushebeln. Da aber die wirtschafts- und sozialpolitischen Wege und Modelle der Volkswirtschaften in der EU nach wie vor stark voneinander abweichen, wird eine wirksame und spürbare nachfrageorientierte europäische Konjunkturpolitik auf lange Sicht kaum möglich sein.

Das Konzept der Konditionalität

Die europäische Politik ist regelbasiert und erwartet, erfordert und stützt sich auf die Einhaltung ihrer Gesetze und Regeln. Das Konditionalitätskonzept⁵⁰ dient dazu, diese Regelkonformität zu verstärken, indem es die Handlungen zweier politischer Akteure miteinander verbindet: Ein Akteur möchte das Verhalten eines anderen mit Hilfe verschiedener Anreize oder Bedingungen verändern. Das Verhalten eines Akteurs lässt sich durch Belohnungen oder Sanktionen beeinflussen (oder gar manipulieren), das heißt durch positive oder negative Konditionalität.⁵¹ Positive Konditionalität oder, mit anderen Worten, eine auf Prämien basierende Politik bedeutet, dass diese Prämien dann ausgezahlt werden, wenn der Empfänger der Vergünstigungen das Konditionalitätsziel erfüllt, also die Regeln oder Vorgaben einhält. Negative Konditionalität heißt, dass ein Akteur im Falle der Nichteinhaltung Sanktionen verhängen oder Beloh-

50 Konditionalität ist kein neues Konzept oder Instrument, sondern ein allgemeiner Grundsatz oder Governance-Modus. In Gestalt der Kopenhagener Prinzipien beispielsweise wurde er schon bei der Erweiterung der Europäischen Union angewandt. Siehe Frank Schimmelfennig/Ulrich Sedelmeier, »Governance by Conditionality: EU Rule Transfer to the Candidate Countries of Central and Eastern Europe«, in: *Journal of European Public Policy*, 11 (2004) 4, S. 661–679.

51 Siehe Svea Koch, »A Typology of Political Conditionality beyond Aid: Conceptual Horizons Based on Lessons from the European Union«, in: *World Development*, 75 (2015), S. 97–108.

nungen einbehalten kann, um den Adressaten zu zwingen, seine Politik zu ändern oder anzupassen.

Nicht die Denkweise oder die politischen Präferenzen sollen verändert werden, sondern der Preis einer Politik oder einer Verhaltensänderung. Das Vertrauen in rationale und kostenorientierte Entscheidungen setzt voraus, dass das Konzept der Konditionalität nicht darauf ausgerichtet ist, den Empfänger vom Sinn einer Verhaltensänderung oder von besseren Regeln oder Vorgaben zu überzeugen. Insoweit basiert das Konzept auf einer utilitaristischen Rationalität beider Akteure. Beide Seiten werden demnach eine rationale Kosten-Nutzen-Kalkulation zum Ausgangspunkt oder zur Grundlage ihres Handelns machen.

Eine weitere Kategorie des Konditionalitätskonzept ist der Zeitpunkt, zu dem Konditionalität angewendet wird. Im Falle einer Ex-ante-Konditionalität müssen bestimmte Bedingungen erfüllt sein, bevor eine Belohnung gewährt oder eine Sanktionierung angewandt wird. Hier wird das Interesse des Adressaten als Hebel genutzt, um sein Verhalten zu ändern oder spezifische Regeln durchzusetzen. Bei Ex-post-Konditionalitäten hingegen setzt der Hebel erst nach der Entscheidung des Empfängers an, seine Politik zu ändern oder an ihr festzuhalten.

Sanktionen und Belohnungen müssen glaubwürdig, vorhersehbar, nachvollziehbar und erwartbar sein.

Damit dieses Konzept (oder auch dieser Governance-Modus) erfolgreich angewandt werden kann – sei es als positive oder negative Konditionalität, ex ante oder ex post –, sollten einige Prinzipien beachtet werden. Sanktionen und Belohnungen müssen glaubwürdig, vorhersehbar, nachvollziehbar und erwartbar sein. Sowohl für den Anbieter als auch für den Adressaten der Konditionalität müssen deren Anwendung und Maß transparent und realistisch sein. Und weil das Konzept auf rationalen Kosten-Nutzen-Berechnungen basiert, sollte die Einhaltung der Konditionalität die Kosten oder potentiellen Vorteile der Nichteinhaltung übersteigen. Das Konditionalitätskonzept kann daher nur dann greifen, wenn der politische Nutzen der zugesagten Belohnung oder die Kosten der Sanktion höher sind als die Anpassungskosten für die Regelkonformität oder für angemahnte Reformen. Kann sich der Adressat nicht darauf verlassen, dass seine politische Anpassung mit höheren Vergütungen oder niedrigeren Kosten belohnt wird, wird er nur wenig Bereitschaft zeigen,

sein Verhalten zu ändern. Deswegen kann der Umfang, aber auch der Zeitpunkt von Belohnungen oder Sanktionen die Kosten-Nutzen-Rechnung beeinflussen.

Die Glaubwürdigkeit der Konditionalität kann jedoch sinken, wenn das Konzept politisiert wird. Das wäre der Fall, wenn über Belohnungen, Sanktionen sowie Geschwindigkeit und Dimensionen der Einhaltung und Anpassung verhandelt werden kann. Ein solches Vorgehen würde die Konditionalität selbst beeinflussen oder verändern. Um das Konzept glaubwürdiger zu machen, sollte es daher als eher technischer, administrativer Prozess gestaltet werden. Das hieße, dass die Verantwortung für die Umsetzung der Konditionalität auf unabhängige supranationale Institutionen und Verwaltungen übertragen werden sollte.

Um das Konditionalitätskonzept konsequent auf die bestehenden und prospektiven Transfermechanismen anwenden zu können, sollte eine Reihe wichtiger Punkte schon vor ihrer Einführung politisch ausgehandelt und rechtlich verbindlich festgeschrieben werden. In erster Linie geht es dabei um die Kriterien und Maßstäbe für die Auslösung positiver oder negativer Konditionalität, den Umfang von Unterstützungen oder Sanktionen sowie das Verfahren der Anwendung. Die Implementierung sollte dann einer supranationalen Institution obliegen, die frei sein sollte von Interessenkonflikten, und nicht mehr politisch hinterfragt werden können.

Konditionalität könnte überall dort eingesetzt werden, wo Regelkonformität im Interesse der Konditionalitätsanbieter und der gesamten EU oder der Eurozone liegt. Staaten werden nur dann zur Einhaltung des Stabilitäts- und Wachstumspakts und zu einer verantwortungsbewussten Haushaltspolitik zu bewegen sein, wenn die Prämien für Regelkonformität weit attraktiver sind als (vielleicht nur kurzfristige) Vorteile und zusätzliche Finanzspielräume oder wenn die angedrohten Kosten solche Vorteile zunichte machen und Sanktionen realistisch sind. Die *No-Bailout*-Klausel des Maastrichter Vertrags war offensichtlich nicht glaubwürdig, weil die Konsequenzen der Durchsetzung das ganze Währungssystem in Frage zu stellen drohten. Deshalb ist die Rückkehr zu Glaubwürdigkeit und Verlässlichkeit unabdingbar für das Konditionalitätskonzept. Das setzt voraus, dass Bedingungen, Umfang und Konditionen der Gewährung europäischer Finanztransfers beiden Seiten vorab klar sind und nicht manipuliert werden können.

Einführung einer Ultima-Ratio-Grenze

Für den Fall, dass Staaten die Grundsätze der Konditionalität und der begrenzten Solidarität nicht beachten oder sie bewusst und wiederholt zum eigenen Vorteil missbrauchen, sollten klare Ultima-Ratio-Regeln gelten. Dies betreffe sowohl die EU-27 als auch die Eurozone. Hier muss ein Sanktionsinstrument zur Verfügung stehen, das beispielsweise die Währungsunion mit ihren Gesetzen und Regelungen und alle übrigen Mitgliedstaaten schützt, ohne die WWU oder gar die EU in Frage zu stellen oder einem existentiellen Risiko auszusetzen. Mit einem solchen präventiven Sanktionsmechanismus ließe sich wohl nur eine letzte Haltelinie ziehen. Das liefe auf eine Staateninsolvenz oder ein Verfahren zur geordneten Schuldenrestrukturierung innerhalb der WWU hinaus.

Für nationale Finanzausgleichssysteme hat es bereits Vorschläge gegeben, die Solidar- und Transferleistungen zu begrenzen und stattdessen die Eigenverantwortung zu stärken, indem eine Insolvenzordnung beziehungsweise ein geordnetes Verfahren zur Schuldenrestrukturierung eingeführt wird. So forderte der Wissenschaftliche Beirat des Bundesfinanzministeriums bereits 2005, als letzte Konsequenz für den deutschen Länderfinanzausgleich »ein Verfahren für Insolvenzen von Gebietskörperschaften zu entwickeln, in dem die Gläubiger des Landes an den Kosten der Haushaltskrise beteiligt werden«.⁵²

Eine solche Insolvenzordnung würde die Begrenzung der Solidarität sichtbar machen und so die Eigenanstrengungen und die Eigenverantwortlichkeit der Transferempfänger stärker betonen. Sie würde und sollte jedoch keinesfalls die Mitgliedschaft in der EU und der Eurozone in Frage stellen.⁵³ Auf europäischer Ebene wäre eine derartige Ultima Ratio der Schuldenrestrukturierung mit Hilfspaketen des ESM

verbunden, die wiederum nur unter strengen Auflagen ausgezahlt werden dürften, sobald der betreffende Krisenstaat die erforderlichen Strukturreformen umsetzt.

52 Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen, *Haushaltskrisen im Bundesstaat*, Gutachten vom April 2005, Berlin 2005, S. 48.

53 Siehe Sebastian Dullien/Daniela Schwarzer, *Umgang mit Staatsbankrotten in der Eurozone. Stabilisierungsfonds, Insolvenzrecht für Staaten und Eurobonds*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Juli 2010 (SWP-Studie 19/2010); Deutsche Bundesbank, »Ansatzpunkte zur Stärkung des Ordnungsrahmens der Europäischen Währungsunion«, in: Deutsche Bundesbank, *Monatsbericht März 2015*, Frankfurt a.M. 2015, S. 15 – 39; Bénassy-Quéré et al., *Reconciling Risk Sharing with Market Discipline* [wie Fn. 40]; Zettelmeyer, »Wirtschaftspolitik neu denken« [wie Fn. 46].

Schlussfolgerungen

Weder die bestehenden noch die sich abzeichnenden zusätzlichen Transfermechanismen in der EU entsprechen dem Instrumentarium eines europäischen Finanzausgleichs oder einer europäischen »Transferunion«. Betrachtet man die aufgeführten politischen und ökonomischen Rahmen- und Vorbedingungen für die Etablierung eines Finanzausgleichssystems, wird klar, dass zurzeit keine davon erfüllt ist:

Erstens reichen die finanziellen Ressourcen der EU bei weitem nicht aus, um einen tatsächlichen und wirkungsvollen Finanzausgleich zu finanzieren. Nur im Konsens aller Mitgliedstaaten wäre es möglich, das Budget der Union aufzustocken. Es handelt sich also um eine sehr hohe Hürde, die zumindest derzeit nicht zu überspringen sein wird.

Zweitens gibt es auf europäischer Ebene kein gemeinsames Verständnis von europaweit gleichartigen Lebensverhältnissen und staatlichen Leistungen, ganz zu schweigen von einer rechtlichen Fixierung. Damit fehlt die zentrale Bezugsgröße, mit der sich Ziele, Aufgaben und Form staatlicher Transferleistungen bestimmen ließen. Es existiert also kein Maßstab für einen europäischen Finanzausgleich und den Umfang von Finanztransfers.

Drittens mangelt es der EU an ausreichend gefestigter Identität und Legitimität, das heißt den grundsätzlichen politischen und institutionellen Voraussetzungen für einen dauerhaften Finanzausgleich. Und selbst die institutionelle Stabilität der Mitgliedschaft in der Union wurde mit der Möglichkeit des Austritts und dessen Vollzug in Frage gestellt, wie das Beispiel des Vereinigten Königreichs zeigt.

Für den Einstieg in einen europäischen Finanzausgleich, also unbefristete und allenfalls mäßig an Bedingungen geknüpfte Transfers, fehlt somit in der EU-27 ebenso wie in der Eurozone die unkonditionierte europäische Solidarität, die auf gemeinsamer Identität und auf Homogenität beruht. Bedingungslose Transfers in größerem Rahmen könnten eher die aktuellen Desintegrationstendenzen verstärken, als EU und WWU zu stabilisieren.

Dennoch wird in der Eurozone der Bedarf auch an größeren Finanzressourcen und zusätzlichen Transfer-

mechanismen steigen, je mehr die Integration sich vertieft und je stärker die Mitgliedstaaten wirtschaftlich und sozial zusammenwachsen. Eine rationale Abwägung muss dabei über die reinen Finanztransfers hinaus auch die tiefergreifenden und weiterreichenden Vorteile einer geeinten Europäischen Union und einer stabilen Währungsunion ins Kalkül einbeziehen. Die bereits erreichte Tiefe der Integration und die Notwendigkeit zu deren weiterer Vertiefung setzen neue Anreize für zusätzliche Kompensationen und Finanztransfers. Auf der anderen Seite werden neue Transfermechanismen langfristig Homogenität und Solidarität in der EU festigen, also die Basis für weitere Integrationsschritte stärken.

Abkürzungsverzeichnis

AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
Art.	Artikel
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BNE	Bruttonationaleinkommen
BVerfGE	Bundesverfassungsgerichtsentscheidung
EFSF	Europäische Finanzstabilisierungsfazilität
EFSM	Europäischer Finanzstabilisierungsmechanismus
EGFL	Europäischer Garantiefonds für die Landwirtschaft
ESM	Europäischer Stabilitätsmechanismus
EU	Europäische Union
EUV	Vertrag über die Europäische Union
GLF	Greek Loan Facility
WWU	Europäische Wirtschafts- und Währungsunion

